

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



AUS DEM INHALT

UN-Maßnahmen gegen Libyen
Eine völkerrechtliche Betrachtung
Robin Geiß · Maral Kashgar

Vereinte Nationen und NATO in Afghanistan
Wie bestehende Hindernisse der zivil-militärischen Zusammenarbeit
überwunden werden könnten
Wolfgang Weisbrod-Weber

Deutschland und die UNAMA: Bisher nur ein Nebenkriegsschauplatz
Johannes Varwick · Martin Schmid · Christian Stock

**Die Rolle der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA)
bei der Bewältigung nuklearer Unfälle**
Tim René Salomon · Julian Udich

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2010
Katharina Höne

Menschenrechtsrat | Tagungen 2010
Theodor Rathgeber



BWV ·
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

3 11

59. Jahrgang | Seite 97–144
ISSN 0042–384X | M 1308 F

Libyen – Afghanistan – Japan

Seit dem Frühjahr 2011 überschlagen sich die Ereignisse in der arabischen Welt. Erst gingen in Tunesien die Menschen auf die Straße, um für mehr Freiheit und bessere Zukunftsaussichten zu demonstrieren, dann in Ägypten, Jemen, Libyen, Bahrain und Syrien. In Libyen wurden die Demonstrationen auf Befehl von Staatschef Muammar al-Gaddafi gewaltsam niedergeschlagen. Die massiven Menschenrechtsverletzungen und ein drohendes Massaker in der Stadt Bengasi veranlassten die internationale Gemeinschaft, in den Konflikt militärisch einzugreifen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierte mit Resolution 1973 die Mitgliedstaaten, »alle erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Welche Maßnahmen dies sind und wie sie interpretiert werden könnten, erörtern **Robin Geiß** und **Maral Kashgar**. Sie geben Antwort auf einige strittige völkerrechtliche Fragen, unter anderem ob Bodentruppen eingesetzt werden dürften und ob es erlaubt ist, Gaddafi anzugreifen.

Deutschland ist seit Jahren am Einsatz der NATO in Afghanistan beteiligt, gegenwärtig mit rund 5000 Soldaten. Ungleich viel geringer ist die deutsche Beteiligung jedoch bei der dortigen zivilen Mission der Vereinten Nationen UNAMA. **Johannes Varwick**, **Martin Schmid** und **Christian Stock** haben sich das deutsche Engagement in Afghanistan genauer angesehen. Sie stellen ein deutliches Missverhältnis fest zwischen dem verbalem UN-Enthusiasmus Deutschlands und dem tatsächlichen Beitrag zur Arbeit der UN in Afghanistan. Um dieses Missverhältnis abzubauen und mit Blick auf den anvisierten Truppenabzug der NATO Ende 2014, sollte sich Deutschland stärker auf die UN-Mission konzentrieren, so die Autoren.

Auch für **Wolfgang Weisbrod-Weber** stellt der Abzug der NATO eine hervorragende Gelegenheit dar, über einen neuen Zuschnitt des internationalen Engagements in dem Land nachzudenken. Ein solcher neuer Zuschnitt könnte das Säulen-Modell sein, das im Kosovo angewandt wurde, mit den Vereinten Nationen als Dachorganisation. Bis dahin gilt es aber, die zahlreichen Probleme der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen der NATO und den UN anzugehen. Weisbrod-Weber nennt wesentliche Ansatzpunkte.

Ein weiteres Ereignis im Frühjahr 2011 erschütterte Japan und den Rest der Welt: die Katastrophe im Kernkraftwerk Fukushima Daiichi. Bis heute sind die Auswirkungen des Strahlenaustritts auf Mensch, Tier und Pflanzen in Japan und weltweit nicht abzusehen. Welche Verantwortung trägt die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA)? **Tim René Salomon** und **Julian Udich** haben das bestehende Regelwerk zu nuklearen Unfällen untersucht und kommen zu dem Schluss, dass die IAEA weitreichendere Befugnisse zur Kontrolle von Atomkraftwerken erhalten muss, soll eine Katastrophe wie in Fukushima für alle Zeit vermieden werden.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Inhalt

Robin Geiß · Maral Kashgar

UN-Maßnahmen gegen Libyen

Eine völkerrechtliche Betrachtung

99

Wolfgang Weisbrod-Weber

Vereinte Nationen und NATO in Afghanistan

Wie bestehende Hindernisse der zivil-militärischen Zusammenarbeit überwunden werden könnten

105

Johannes Varwick · Martin Schmid · Christian Stock

Deutschland und die UNAMA: Bisher nur ein Nebenkriegsschauplatz

114

Tim René Salomon · Julian Udich

Die Rolle der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) bei der Bewältigung nuklearer Unfälle

120

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN**Politik und Sicherheit**

Katharina Höne

Sicherheitsrat | Tätigkeit 2010

127

Sozialfragen und Menschenrechte

Theodor Rathgeber

Menschenrechtsrat | Tagungen 2010

129

Rechtsfragen

Christian Schliemann

Völkerrechtskommission | 62. Tagung 2010

132

BUCHBESPRECHUNGEN

134

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

137

Wiederkehrende Gedenkanklässe | Übersicht

141

English Abstracts

143

Impressum

144

UN-Maßnahmen gegen Libyen

Eine völkerrechtliche Betrachtung

Robin Geiß · Maral Kashgar

Rasch und entschlossen haben die Vereinten Nationen auf die Krise in Libyen im Februar 2011 reagiert. Der Sicherheitsrat hat ein Waffenembargo und Sanktionen verhängt, die Situation an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen, die Erlaubnis für die Einrichtung einer Flugverbotszone gegeben und die Ermächtigung zum Ergreifen »aller erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung erteilt. Es steht außer Zweifel, dass der Sicherheitsrat diese Maßnahmen autorisieren durfte. Fraglich ist jedoch, ob Waffen an Aufständische geliefert werden dürften, ob es erlaubt wäre, Staatschef Muammar al-Gaddafi anzugreifen und ob Bodentruppen eingesetzt werden dürften. Diese Fragen sollen im vorliegenden Beitrag erörtert werden.

Einleitung

Rasch und entschlossen haben die Vereinten Nationen auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen und die humanitäre Krise in Libyen im Februar 2011 reagiert. Am 15. Februar 2011 hatte das libysche Militär auf Befehl von Staatschef Muammar al-Gaddafi begonnen, Demonstrationen in Libyen gewaltsam niederzuschlagen. Bereits am 25. Februar empfahl der UN-Menschenrechtsrat, Libyens Mitgliedschaftsrechte im Menschenrechtsrat auszusetzen. Dieser Empfehlung kam die Generalversammlung am 1. März einstimmig nach. Nachdem der Ständige Vertreter Libyens in New York in einer emotionalen Ansprache eine »zügige, entschiedene und mutige Resolution« gefordert hatte, verabschiedete der Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 einstimmig Resolution 1970. Gestützt auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen und erstmals unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Konzept der Schutzverantwortung in einem konkreten Fall, verhängt Resolution 1970 ein Waffenembargo gegen Libyen sowie Sanktionen gegen einzelne Regierungsmitglieder. Außerdem überweist der Rat die Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag. Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil der Überweisung – anders als im Fall Darfur im Jahr 2005 – dieses Mal die USA und China zustimmten.¹

Den vorläufig letzten Schritt unternahm der Sicherheitsrat am 17. März 2011. Mit zehn Stimmen bei fünf Enthaltungen verabschiedete er Resolution 1973. Vorausgegangen war eine Resolution der Liga der arabischen Staaten vom 12. März, in der die Liga die Gewalthandlungen gegen das libysche Volk

verurteilte und den Sicherheitsrat ausdrücklich aufforderte, eine Flugverbotszone zum Schutz der Zivilbevölkerung einzurichten.² Ausgehend von der Feststellung, »dass die Situation in der Libysch-Arabischen Dschamahirija auch weiterhin eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«³ genehmigt Resolution 1973 die Einrichtung einer Flugverbotszone, erweitert die Durchsetzungsbefugnisse im Hinblick auf das in Resolution 1970 enthaltene Waffenembargo und autorisiert »alle erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung.

Es steht außer Frage, dass der Sicherheitsrat in dieser Situation aktiv werden und die in Resolution 1970 und 1973 enthaltenen Maßnahmen autorisieren durfte.⁴ Die in Resolution 1970 und 1973 enthaltenen Hinweise auf die extreme Gewalt und die systematischen Menschenrechtsverletzungen, die der Sicherheitsrat mit Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Verbindung bringt, sowie die Berufung auf die Flüchtlinge, die sich gezwungen sehen, vor der Gewalt in Libyen zu fliehen, lassen keinen Zweifel daran, dass im Falle Libyens die Schwelle für ein Vorgehen nach Kapitel VII der UN-Charta – die Verhängung von Zwangsmaßnahmen – erreicht ist. Dass der Sicherheitsrat eine Bedrohung des Friedens in Resolution 1970 nicht explizit feststellt, ist unerheblich, da er zu einer solchen Feststellung lediglich befugt, aber nicht verpflichtet ist.⁵

¹ Dabei dürfte eine wichtige Rolle gespielt haben, dass sich vor der Abstimmung über die Resolution 1970 der Ständige Vertreter Libyens in einem Brief an die damalige Präsidentin des Sicherheitsrats gewendet und ausdrücklich eine Überweisung der Situation in Libyen an den IStGH gefordert hatte. Vgl. UN Doc. S/PV.6491 v. 26.2.2011, S. 2. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

² Vor allem China maß der Forderung der Arabischen Liga wie auch der Haltung der Afrikanischen Union großes Gewicht bei und erklärte damit seine Zustimmung, vgl. UN Doc. S/PV.6498 v. 17.3.2011, S. 10.

³ UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel, Abs. 21.

⁴ Fehl geht die Kritik von Reinhard Merkel, Völkerrecht contra Bürgerkrieg, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 22.3.2011; vgl. dazu die Replik von Christian Tomuschat, Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, FAZ, 23.3.2011.

⁵ Jochen Abr. Frowein/Nico Kirsch, Article 39, in: Bruno Simma (Ed.), The Charter of the United Nations: A Commentary, Bd. 1, 2. Aufl., München/Oxford 2002, Rn. 3.



Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (New York University), geb. 1974, ist Juniorprofessor für Völker- und Europarecht an der Universität Potsdam.



Maral Kashgar, LL.M. (University of Ottawa), geb. 1982, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Rahmen eines Drittmittelprojekts am Lehrstuhl für Völker- und Europarecht an der Universität Potsdam.

Da der vollständige Ausschluss eines Mitglieds aus dem Menschenrechtsrat nicht vorgesehen ist, bleibt Libyen formal weiterhin Mitglied.

Sowohl die Resolution der Generalversammlung als auch die beiden Resolutionen 1970 und 1973 des Sicherheitsrats werfen allerdings zahlreiche Fragen im Hinblick auf die Reichweite und Modalitäten der beschlossenen Maßnahmen auf. Nach welchen Regeln können Mitgliedschaftsrechte im Menschenrechtsrat ausgesetzt und gegebenenfalls wieder eingesetzt werden? Wie ist die in Teilen auch rückwirkende Überweisung der Situation in Libyen an den Internationalen Strafgerichtshof zu bewerten? Welche Bedeutung ist der in beiden Resolutionen enthaltenen ausdrücklichen Bezugnahme auf die Schutzverantwortung beizumessen? Und welche Reichweite hat die in Resolution 1973 enthaltene Ermächtigung, alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung zu ergreifen. Kontrovers diskutiert wird gegenwärtig insbesondere ein etwaiger Einsatz von Bodentruppen und Militärberatern, die Zulässigkeit von Waffenlieferungen an eine Konfliktpartei und die Frage nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes mithilfe von NATO-Staaten. Diesen Fragen nachzugehen, ist das Ziel dieses Beitrags.

Resolutionen des Menschenrechtsrats und der Generalversammlung

Auf seiner 15. Sondertagung zur Situation der Menschenrechte in Libyen, der ersten Sondertagung bezüglich eines seiner 47 Mitglieder, verabschiedete der UN-Menschenrechtsrat am 25. Februar 2011 Resolution S-15/1. Darin enthalten ist unter anderem die Empfehlung an die Generalversammlung, »in Anbetracht der von den libyschen Behörden begangenen schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen die Anwendung der in Ziffer 8 der Resolution 60/251 der Generalversammlung vorgesehenen Maßnahmen zu erwägen.«⁶ Gemeint ist damit die Möglichkeit, »die Mitgliedschaftsrechte eines Mitglieds des Rates, das schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begeht, mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder [der Generalversammlung] aus[zusetzen].«⁷ Die Generalversammlung ist dieser Empfehlung mit Resolution 65/265 nachgekommen. Da der vollständige Ausschluss eines Mitglieds aus dem Menschenrechtsrat nicht vorgesehen ist, bleibt Libyen allerdings formal weiterhin Mitglied dieses Gremiums. Es ist das erste Mal, dass von dieser mit Gründung des Menschenrechtsrats im Jahr 2006 neu geschaffenen Sanktionsmöglichkeit Gebrauch gemacht worden ist. Dies ist umso beachtlicher, da die Vereinten Nationen bei der Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten bis dato stets größte Zurückhaltung geübt haben. Die in Artikel 5 und 6 UN-Charta vorgesehenen Suspendierungs- und Ausschlussmöglichkeiten sind seit 1945 zwar gelegentlich erwogen, aber nie angewendet worden.

Noch ungeklärt ist, wie und unter welchen Voraussetzungen eine derartige Suspendierung der Mit-

gliedschaftsrechte im Menschenrechtsrat wieder aufgehoben werden kann. Die Generalversammlung hat bislang lediglich erklärt, »die Angelegenheit nach Bedarf zu prüfen.«⁸ Ob und wann sich die Frage im Falle Libyens, dessen Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat bis 2013 dauert, stellen wird, ist gegenwärtig noch völlig offen. Generell scheint es plausibel und konsequent, auch für die Aufhebung der Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte einen Beschluss der Generalversammlung mit einer Zweidrittelmehrheit aller anwesenden und abstimmenden Mitglieder zu verlangen. Im Hinblick auf die materiellen Voraussetzungen für eine Aufhebung der Suspendierung sollte nicht allein auf die Beendigung und das Unterlassen von schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen abgestellt, sondern darüber hinaus der Nachweis einer erheblichen Verbesserung der Menschenrechtssituation in dem betroffenen Staat verlangt werden.

Sicherheitsratsresolution 1970

Das Konzept der Schutzverantwortung

In Resolution 1970 bestätigt der Sicherheitsrat erstmals seit der grundsätzlichen Anerkennung auf dem Weltgipfel 2005 das Konzept der Schutzverantwortung in einer konkreten Situation.⁹ Das Konzept der Schutzverantwortung besagt,¹⁰ dass Staaten die Pflicht haben, die eigene Bevölkerung vor Völkermord, ethnischen Säuberungen, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Für den Fall, dass ein Staat dieser Verpflichtung offenkundig nicht nachkommt, hat die internationale Gemeinschaft ihre Bereitschaft zum Einschreiten erklärt – notfalls auch mit militärischen Mitteln auf Grundlage eines Sicherheitsratsmandats nach Kapitel VII UN-Charta.¹¹ Die Resolutionen 1970 und 1973 rufen Libyen dazu auf, seine Schutzverantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung wahrzunehmen.¹² Allerdings wird an keiner Stelle erwähnt, dass angesichts der fortdauernden humanitären Krise die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergegangen ist. Lediglich die USA und Frankreich haben in ihren Stellungnahmen nach Verabschiedung der Resolution erklärt, dass der Sicherheitsrat mit Resolution 1970 die Schutzverantwortung übernommen habe.¹³ Zudem erscheint fraglich, ob und gegebenenfalls welche konkreten Rechtsfolgen sich aus dem Konzept der Schutzverantwortung gegenwärtig ableiten lassen und welche Bedeutung der Verweisung auf das Konzept in Resolution 1970 beizumessen ist. Denn das Konzept der Schutzverantwortung fügt sich nahtlos in das bestehende System der kollektiven Sicherheit ein. Weder erweitert es die Kompetenzen des Sicherheitsrats noch erlaubt es unilaterale humanitäre Interventionen. Dreh- und Angelpunkt für militärische Zwangsmaßnahmen bleibt der

Die Resolutionen 1970 und 1973 erwähnen nicht, dass die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergegangen ist.

Sicherheitsrat und Kapitel VII UN-Charta. Aus rechtlicher Sicht hätte es zur Autorisierung der in Resolution 1970 und 1973 enthaltenen Maßnahmen eines Rückgriffs auf das Konzept der Schutzverantwortung nicht bedurft.

Eine eigenständige Bedeutung könnte dem Konzept allenfalls insofern beigemessen werden, als dass es eine nicht nur moralische, sondern auch rechtliche Pflicht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats festschreibt, den Sicherheitsrat bei humanitären Katastrophen nicht durch ein Veto am Eingreifen zu hindern. Angesichts der Konturlosigkeit des Konzepts¹⁴ erscheint die Annahme einer so weitgehenden verbindlichen Beschränkung des Handlungsspielraums der ständigen Mitglieder aber noch wenig überzeugend. Dass die Schutzverantwortung Libyens gleichwohl explizit hervorgehoben wird, hat in erster Linie symbolischen Charakter. Dies ist jedoch insofern bedeutsam, als dass Staaten wie China und Russland, die dem Konzept der Schutzverantwortung bislang kritisch gegenüberstehen, Resolution 1970 zugestimmt haben.

Waffenembargo, Sanktionen und Einrichtung eines Sanktionsausschusses

In Resolution 1970 greift der Sicherheitsrat zunächst auf das Repertoire bekannter Zwangsmaßnahmen zurück. Verhängt wird ein umfassendes Waffenembargo sowie Reiseverbote für die in Anhang I der Resolution aufgeführten Mitglieder der obersten Führung des Gaddafi-Regimes. Darüber hinaus ordnet die Resolution das Einfrieren von Vermögenswerten der in Anhang II der Resolution aufgeführten Personen an und ruft zum Zweck der Überwachung und Durchführung der angeordneten Sanktionen einen Ausschuss ins Leben. Da sich der Sicherheitsrat in Resolution 1970 ausdrücklich und ausschließlich auf Artikel 41 UN-Charta bezieht, sind militärische Maßnahmen zur Durchsetzung des Waffenembargos ausgeschlossen. Zudem ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Waffenembargo durchzusetzen, auf das eigene Hoheitsgebiet und eigene Staatsangehörige beziehungsweise Schiffe beschränkt. Inhaltlich geht das Embargo allerdings über ein bloßes Verbot der Lieferung von Rüstungsgütern hinaus. Untersagt wird etwa auch technische und finanzielle Hilfe im Zusammenhang mit militärischen Aktivitäten sowie die Bereitstellung bewaffneter Söldner.

Überweisung der Situation in Libyen an den IStGH

Es scheint konsequent, dass der Sicherheitsrat die Situation in Libyen an den IStGH überwiesen hat, denn er hat bereits in Resolution 1970 festgestellt, »dass die ausgedehnten und systematischen Angriffe gegen die Zivilbevölkerung [...] möglicherweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen.«¹⁵ Selbstverständlich ist hierin lediglich eine erste Einschätzung der Situation zu sehen, die keinerlei Auswirkun-

gen auf die Arbeit des Gerichtshofs hat. Es steht dem Ankläger des IStGH frei zu ermitteln.¹⁶ Begründen ließe sich die Aufnahme der Ermittlungen damit, dass die Situation in Libyen als ein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts einzuordnen ist, etwa im Hinblick auf mutmaßlich begangene Kriegsverbrechen – wie direkte Angriffe auf die Zivilbevölkerung. Am 16. Mai 2011 beantragte Luis Moreno-Ocampo, der Ankläger am IStGH, Haftbefehl gegen Muammar al-Gaddafi, seinen Sohn, Saif al-Islam Gaddafi, und den Geheimdienstchef Abdullah Al-Senussi wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit.¹⁷ Während der Pressekonferenz erklärte Moreno-Ocampo, dass die Anklage auch wegen Kriegsverbrechen, die seit Beginn des bewaffneten Konflikts Ende Februar 2011 stattgefunden haben, ermittelt.¹⁸ Die Ermittlungen und die Anträge auf Haftbefehl stehen im Übrigen nicht im Widerspruch zum Hinweis des Sicherheitsrats in der Präambel

Aus rechtlicher Sicht hätte es zur Autorisierung der Maßnahmen eines Rückgriffs auf das Konzept der Schutzverantwortung nicht bedurft.

6 UN-Dok. A/HRC/RES/S-15/1 v. 25.2.2011, Ziff. 14.

7 UN-Dok. A/RES/60/251 v. 15.3.2006, Ziff. 8.

8 UN-Dok. A/RES/65/265 v. 1.3.2011, Ziff. 2.

9 Für eine allgemeine Bestätigung des Konzepts siehe UN-Dok. S/RES/1674 v. 28.4.2006.

10 Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Ziff. 138 und 139. Siehe Ingo Winkelmann, Responsibility to Protect, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2008 (online edition).

11 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Ziff. 139.

12 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Präambel, Abs. 9; UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel, Abs. 4 und Ziff. 3.

13 UN Doc. S/PV.6491 v. 26.2.2011, S. 3 und 5f.

14 Bislang gibt es keine objektiven Kriterien, anhand derer sich bestimmen ließe, wann genau die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergeht.

15 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Präambel, Abs. 6. Anders als es die Resolution impliziert, ist für die Bejahung eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit das gleichzeitige Vorliegen eines ausgedehnten und systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung nicht erforderlich. Nach Art. 7 Abs. 1 des Römischen Statuts genügt vielmehr entweder ein ausgedehnter oder ein systematischer Angriff. Bei den Verhandlungen zum Römischen Statut war diese Frage noch sehr umstritten. Vor diesem Hintergrund ist die unsaubere Formulierung in der Resolution nicht hilfreich. Zu diesem Streit vgl. Hans-Peter Kaul, *International Criminal Court*, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford 2008 (online edition), Rn. 44.

16 Vgl. hierzu Manuel Brunner/Robert Frau, Nochmals zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in Libyen: völkerstrafrechtliche Aspekte, BOFAXE Nr. 376D, 30.3.2011.

17 Prosecutor's Application Pursuant to Article 58 as to Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi, ICC-01/11-4-Red.

18 ICC Prosecutor: Gaddafi Used his Absolute Authority to Commit Crimes in Libya, ICC Press Release ICC-CPI-20110516-PR667 v. 16.5.2011.



Besatzungsmitglieder des italienischen Kreuzers ›ETNA‹ retten am 26. März 2011 ein in Not geratenes Flüchtlingsboot mit etwa 300 Migranten vor der Küste Libyens. Der Kreuzer gehört dem Marineverband der NATO an.

Foto: NATO

der Resolution 1970 auf Artikel 16 des Römischen Statuts. Artikel 16 besagt, dass der Sicherheitsrat sich durch ein Ersuchen an den IStGH vorbehalten kann, die Strafverfolgung durch den IStGH für einen Zeitraum von zwölf Monaten aufzuschieben beziehungsweise auszusetzen. Ein bloßer Hinweis in der Präambel – also im nicht bindenden Teil – der Resolution ist für einen Aufschub der Ermittlungen oder der Strafverfolgung nicht ausreichend.

Eine wirksame – wenngleich nicht unumstrittene – Einschränkung der Zuständigkeit des Gerichts nimmt der Sicherheitsrat allerdings doch vor: Er legt fest, dass Staatsangehörige, derzeitige und ehemalige Amtsträger sowie derzeitiges und ehemaliges Personal von Staaten »außerhalb der Libysch-Arabischen Dschamahirija«, die nicht Vertragsstaaten des Römischen Statuts sind, ausschließlich der Gerichtsbarkeit ihrer Staaten unterliegen.¹⁹ Obwohl Resolution 1970 noch gar keine Einsätze in Libyen autorisiert, wird so sichergestellt, dass die Überweisungsklausel möglicherweise notwendig werdenden Militäroperationen nicht entgegensteht. Ausgenommen von der Jurisdiktion des Strafgerichtshofs werden allerdings nur Angehörige, Amtsträger und Personal von Staaten, die in Libyen an Einsätzen auf Grundlage eines Mandats des Sicherheitsrats teilnehmen. Nicht ausgenommen sind damit auf Seiten Gaddafis in Libyen kämpfende Söldner aus Staaten, die nicht Vertragsstaaten des Römischen Statuts sind.

Mit seiner Resolution vom 26. Februar 2011 hat der Sicherheitsrat die Situation in Libyen rückwirkend, nämlich seit dem 15. Februar, an den IStGH überwiesen.²⁰ Für die Frage nach der völkerstrafrechtlichen Verantwortlichkeit libyscher Staatsangehöriger sind daher zwei Zeiträume, nämlich die Zeit vom 15. Februar bis zur Annahme der Resolution 1970, und die Zeit nach dem 26. Februar zu unterscheiden.

Unstrittig ist, dass ab dem 26. Februar libysche Staatsangehörige dem Regime des Römischen Statuts unterworfen werden, da Libyen, kraft der Überweisung durch den Sicherheitsrat, an die Vorgaben des Statuts gebunden ist. Problematischer scheint hingegen die rückwirkende Überweisung für den Zeitraum zwischen dem 15. und dem 25. Februar zu sein, die insbesondere die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz *nullum crimen sine lege*²¹ aufwirft. Da aber die Möglichkeit einer Überweisung durch den Sicherheitsrat seit dem Inkrafttreten des Statuts bekannt ist, müssen auch die Staatsangehörigen von Nichtvertragsstaaten davon ausgehen, dass sie der Gerichtsbarkeit des IStGH unterworfen werden können.²² Soweit die im Römischen Statut kodifizierten Verbrechen völkergewohnheitsrechtlichen Status haben, ist damit den Anforderungen an die Vorhersehbarkeit der Strafbarkeit und mithin dem Grundsatz *nullum crimen sine lege* Genüge getan.²³ Allerdings ist zu beachten, dass der IStGH für diesen Zeitraum gehalten ist, nicht das Statut, sondern lediglich das Gewohnheitsrecht anzuwenden. Denn auch eine Überweisung durch den Sicherheitsrat kann keine rückwirkende Bindung von Individuen an das Statut bewirken.²⁴

Schließlich konsolidiert Resolution 1970 eine bereits in Resolution 1593 angelegte Entwicklung, da wiederum ausdrücklich festgestellt wird, »dass die im Zusammenhang mit der Unterbreitung der Situation entstehenden Kosten, [...] nicht von den Vereinten Nationen getragen werden, sondern von den Vertragsparteien des Römischen Statuts und von denjenigen Staaten, die freiwillige Beiträge zu leisten wünschen;«.²⁵

Sicherheitsratsresolution 1973

Einrichtung und Durchsetzung einer Flugverbotszone

Resolution 1973 verhängt »ein Verbot aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija [...], um zum Schutz der Zivilpersonen beizutragen.«²⁶ Zur Durchsetzung dieses Flugverbots wird in Ziffer 8 der Resolution ausdrücklich der Einsatz aller erforderlichen – einschließlich militärischer – Maßnahmen genehmigt. Die Einrichtung der Flugverbotszone ist weniger als Sanktionsmaßnahme einzustufen; vielmehr ist ihr Zweck in erster Linie humanitärer Art. Neben der ausdrücklichen Bezugnahme auf den »Schutz der Zivilpersonen« wird schon in der Präambel hervorgehoben, »dass die Verhängung eines Verbots aller Flüge im Luftraum der Libysch-Arabischen Dschamahirija ein wichtiges Element für den Schutz von Zivilpersonen und die sichere Lieferung humanitärer Hilfsgüter und einen entscheidenden Schritt zur Einstellung der Feindseligkeiten in Libyen darstellt.«²⁷ Das Flugverbot gilt grundsätzlich umfassend (»Verbot aller Flüge«). Ausnahmen werden nur in engen

Mit seiner Resolution vom 26. Februar 2011 hat der Sicherheitsrat die Situation in Libyen rückwirkend, nämlich seit dem 15. Februar, an den IStGH überwiesen.

Grenzen und ihrerseits nur zum Schutz und im Interesse der Zivilbevölkerung zugelassen. Erlaubt sind demgemäß nur Flüge mit humanitärem Charakter, das heißt Flüge der NATO zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Angriffen, Flüge zur Durchsetzung der Flugverbotszone und andere Flüge, die im Interesse des libyschen Volkes für notwendig erachtet und mit der in Ziffer 8 vorgesehenen Genehmigung durchgeführt werden.

Erweiterung der Durchsetzungsbefugnisse bezüglich des Waffenembargos

Mit Resolution 1973 erweitert der Sicherheitsrat darüber hinaus auch die Befugnisse der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung des in Resolution 1970 enthaltenen Waffenembargos. Die Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, auch auf Hoher See »alle unter den besonderen Umständen zur Durchführung solcher Überprüfungen angemessenen Maßnahmen zu ergreifen.«²⁸ Anders als Resolution 1970 umfasst diese Ermächtigung – da sie auch Maßnahmen nach Artikel 42 UN-Charta einbezieht – auch militärische Maßnahmen und erlaubt den Mitgliedstaaten unter Verweis auf die Hohe See eine Durchsetzung des Embargos auch außerhalb ihres eigenen Hoheitsgebiets. Damit wird der rechtliche Handlungsrahmen im Sinne einer effektiveren Kontrolle und besseren Durchsetzung des Waffenembargos ausgeweitet.

Autorisierung »aller erforderlichen Maßnahmen« zum Schutz der Zivilbevölkerung

Im Vordergrund der Diskussion um Resolution 1973 steht die Frage nach der Reichweite der autorisierten Zwangsmaßnahmen. Dem Wortlaut nach ermächtigt Ziffer 4 die Mitgliedstaaten, »alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, ungeachtet der Ziffer 9 der Resolution 1970, um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen und von der Zivilbevölkerung bewohnte Gebiete in der Libysch-Arabischen Dschamahirija, einschließlich Bengasis, zu schützen, unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil libyschen Hoheitsgebiets, [...]«. Es steht außer Frage, dass der Terminus »alle notwendigen Maßnahmen« auch militärische Zwangsmaßnahmen einschließt. Die autorisierten Maßnahmen werden allerdings zweifach eingeschränkt: Zum einen ist der Zweck der Maßnahmen ausdrücklich vorgegeben, denn die Resolution genehmigt nur solche Maßnahmen, die dem Schutz der Zivilbevölkerung dienen. Zum anderen werden »ausländische Besatzungstruppen jeder Art« ausgeschlossen.

Aus dem ausdrücklich vorgegebenen Schutzzweckerfordernis folgt, dass Resolution 1973 keine Maßnahmen erlaubt, die den Sturz des Gaddafi-Regimes oder eine Demokratisierung Libyens bezwecken.²⁹ In diesem Sinne erlaubt die Resolution den Mitgliedstaaten nicht, einer der Konfliktparteien zur Erreichung ihrer politischen Ziele zu verhelfen.³⁰ Da ein

Schutz der Zivilbevölkerung im Sinne der Resolution gegenwärtig allerdings nicht anders zu erreichen ist, als durch eine Bekämpfung des dem Oberbefehl Gaddafis unterstehenden libyschen Militärs, kämpfen die in Libyen aktiven NATO-Staaten *de facto* dennoch auf Seiten der Aufständischen und gegen das Gaddafi-Regime. Insofern ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, zwischen von der Resolution gedeckten Schutzmaßnahmen und nicht gedeckter Parteinahme genau zu unterscheiden. Da das Schutzzweckerfordernis einem effektiven Schutz der Zivilbevölkerung jedenfalls nicht entgegenstehen darf, ist es folgendermaßen auszulegen: Lediglich der vorrangige Zweck jeglicher Zwangsmaßnahme muss auf den Schutz der Zivilbevölkerung ausgerichtet sein. Eine damit einhergehende faktische Unterstützung einer Konfliktpartei ist aber durchaus erlaubt, soweit sie für die Zweckerreichung unabdingbar ist.

Waffenlieferungen

Für eine solche Interpretation spricht insbesondere der Umstand, dass Resolution 1973 sogar Waffenlieferungen an eine Konfliktpartei – soweit sie dem Schutzzweckerfordernis genügen – gestattet. Diese Ermächtigung ergibt sich aus der in Ziffer 4 der Resolution 1973 enthaltenen Formulierung »ungeach-

Resolution 1973 erlaubt keine Maßnahmen, die den Sturz des Gaddafi-Regimes oder eine Demokratisierung Libyens bezwecken.

19 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 6. Begrüßt von Indien, UN Doc. S/PV.6491 v. 26.2.2011, S. 2. Kritisiert von Brasilien, ebd., S. 7. Eine entsprechende Klausel war bereits in Resolution 1593 enthalten, UN-Dok. S/RES/1593 v. 31.3.2005, Ziff. 6. Vgl. Andreas Zimmermann, *Two Steps Forward, One Step Backwards? – Security Council Resolution 1593 (2005) and the Council's Power to Refer Situations to the International Criminal Court*, in: Pierre-Marie Dupuy et al. (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl 2006, S. 681–699.

20 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 4.

21 Sinngemäß: Kein Verbrechen ohne Gesetz.

22 William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, 2. Aufl., Cambridge 2005, S. 71f.

23 Siehe *Prosecutor v. Tadic*, IT-94-1-AR72, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2.10.1995, *International Law Reports*, 105. Jg., 1997, S. 453ff, Nr. 141. So auch Schabas, a.a.O. (Anm. 22), mit Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Grundsatz *nullum crimen sine lege*.

24 Marco Milanovic, *Is the Rome Statute Binding on Individuals (And Why We Should Care?)*, *Journal of International Criminal Justice*, 9. Jg., 2011, S. 25–52, hier S. 37f. und 51.

25 UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 8.

26 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Ziff. 6.

27 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Präambel, Abs. 17.

28 UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011, Ziff. 13.

29 So auch Tomuschat, a.a.O. (Anm. 4).

30 So auch Claus Kreß in einem Interview mit *Genocide-Alert*, 22.3.2011, http://www.genocide-alert.de/htdocs/contento/cms/front_content.php?idcat=72&idart=315 und Tomuschat, a.a.O. (Anm. 4).

tet der Ziffer 9 der Resolution 1970.«.³¹ Diese ausdrückliche Bezugnahme auf das in Resolution 1970 verhängte Waffenembargo (Ziffer 9) lässt kaum eine andere plausible Deutung zu als eine Ausnahme von dem Waffenembargo zum Schutz der Zivilbevölkerung. Zwar erscheint es überaus fraglich, ob Waffenlieferungen namentlich an den Nationalen Übergangsrat sinnvoll und zweckmäßig wären und nicht eher den Zielen der Resolution 1973 – eine sofortige Waffenruhe und ein vollständiges Ende der Gewalt – entgegenstehen würden.³² Gleichwohl wird mit dieser Formulierung aber eine Hintertür offengehalten, die es Staaten – in den Grenzen des Schutzzweckerfordernisses – erlaubt, Waffen zu liefern. Insbesondere die USA und Großbritannien haben sich für Waffenlieferungen ausgesprochen. Klar ist aber auch, dass Waffenlieferungen nicht dem Zweck dienen dürfen, eine Konfliktpartei bei der Umsetzung ihrer politischen Ziele zu unterstützen.³³

Angriffsziele

Aus dem Schutzzweckerfordernis ergibt sich eine Beschränkung auch im Hinblick auf die zulässigen Angriffsziele. Die gegenwärtige Situation in Libyen ist als bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts einzuordnen. Danach wären grundsätzlich jegliche militärischen Einrichtungen und militärischen Ausrüstungsgegenstände der libyschen Streitkräfte – namentlich Kasernen, Fahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge – als legitimes militärisches Ziel einzustufen. Aus dem Schutzzweckerfordernis folgt allerdings, dass längst nicht jedes Ziel, das nach humanitärem Völkerrecht als legitimes Angriffsziel einzustufen ist, nach Maßgabe der Resolution 1973 auch angegriffen werden darf. Vielmehr enthält die Resolution eine zusätzliche Beschränkung: Angegriffen werden dürfen nur solche (nach humanitärem Völkerrecht an sich legitimen) Ziele, deren Zerstörung auch geeignet ist, den Schutz der Zivilbevölkerung zu fördern. Das heißt, ein libyscher Panzer im Einsatz in Misrata darf angegriffen und zerstört werden. Ein libyscher Panzer im Grenzgebiet zu Sudan – fernab der Angriffe auf libysche Städte und Zivilpersonen – dürfte hingegen grundsätzlich nicht angegriffen werden. So schwierig eine Abgrenzung im Einzelfall sein kann, im Hinblick auf die viel diskutierte Frage, ob Muammar al-Gaddafi gezielt angegriffen werden dürfte, ist die Rechtslage klar: Als Oberbefehlshaber der libyschen Streitkräfte ist Gaddafi legitimes Angriffsziel im Sinne des humanitären Völkerrechts und darf als Hauptverantwortlicher für die Angriffe auf die libysche Zivilbevölkerung auch nach Maßgabe der Resolution 1973 angegriffen werden. Allerdings ist bei derartigen Angriffen stets der humanitär-völkerrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und zivile Begleitschäden im Lichte des Schutzzweckerfordernisses der Resolution 1973 weitestmöglich zu vermeiden.

Es wird eine Hintertür offengehalten, die es Staaten erlaubt, Waffen zu liefern.

Als Oberbefehlshaber der libyschen Streitkräfte ist Gaddafi legitimes Angriffsziel und darf angegriffen werden.

Bodentruppen

Resolution 1973 schließt außerdem den Einsatz von Besatzungstruppen ausdrücklich aus. Allerdings ist damit nicht automatisch jeglicher Einsatz von Bodentruppen verboten. Besatzungstruppen sind von Bodentruppen zu unterscheiden. Eine Besatzung im völkerrechtlichen Sinne würde voraussetzen, dass zumindest über einen Teil des libyschen Staatsgebiets effektive Kontrolle ausgeübt wird.³⁴ Da eine effektive Kontrolle aber eine gewisse Dauerhaftigkeit und Stabilität der ausgeübten Kontrolle verlangt, ist klargestellt, dass kurzzeitige und sporadische Bodenoperationen, wie etwa der militärische Schutz einer humanitären Hilfslieferung, die Rettung abgestürzter Piloten oder das Markieren von Zielen, von Resolution 1973 gedeckt sind. Erlaubt ist danach auch eine militärische Beratung der Aufständischen mit dem Ziel, die Zivilbevölkerung vor Angriffen der Gaddafi-Truppen besser zu schützen.³⁵

Fazit

Das entschlossene Vorgehen der Vereinten Nationen und die rasche Verstärkung der Zwangsmaßnahmen gegen Libyen sind zu begrüßen. Ermöglicht wurde dies vor allem durch die klar umgrenzte Zielsetzung der Resolutionen 1970 und 1973, die ausdrücklich und ausschließlich auf den Schutz der Zivilbevölkerung ausgerichtet sind. Damit ist klargestellt, dass es keineswegs um eine Demokratisierung Libyens von außen geht; vielmehr wird der Sicherheitsrat in seinem angestammten Bereich der Friedens- und Sicherheitswahrung tätig. Dass die Maßnahmen der NATO *de facto* aber gleichwohl einer Unterstützung der Aufständischen entsprechen und in der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen werden, wird dabei stillschweigend toleriert. Auch wenn die Kämpfe in Libyen weiterhin andauern, Resolution 1973 hat unzweifelhaft dazu beigetragen, noch schlimmeres Leid der Zivilbevölkerung zu verhindern. Vor diesem Hintergrund ist es unbedingt erforderlich, die so beschlossenen Maßnahmen bis zum Ende der Kampfhandlungen in Libyen aufrechtzuerhalten.

³¹ Anderer Ansicht Hans-Joachim Heintze/Jana Hertwig, Waffenlieferungen an libysche Rebellen? Völkerrechtliche Grenzen der Unterstützung, BOFAXE Nr. 380D, 14.4.2011.

³² UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011, Ziff. 1.

³³ Kreß, a.a.O. (Anm. 28).

³⁴ Artikel 42 der Landkriegsordnung in der Anlage zum IV. Haager Abkommen von 1907.

³⁵ Frankreich und Italien haben nun erklärt, dass sie dem Vorgehen Großbritanniens folgen und Militärberater entsenden wollen. Einzig Frankreich hat ausdrücklich erklärt, dass die Militärberater zum besseren Schutz der Zivilbevölkerung beitragen sollen, vgl. France and Italy Will Also Send Advisers to Libya Rebels, The New York Times, 20.4.2011.

Vereinte Nationen und NATO in Afghanistan

Wie bestehende Hindernisse der zivil-militärischen Zusammenarbeit überwunden werden könnten*

Wolfgang Weisbrod-Weber

Eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit ist eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der internationalen Bemühungen in Afghanistan. Dieser verbesserten Kooperation stehen jedoch eine Reihe von Hindernissen im Weg. Für die Phase nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die Afghanen im Jahr 2014 sollte versucht werden, das gegenwärtige Ungleichgewicht zwischen dem NATO-Einsatz ISAF und der zivilen UN-Mission UNAMA abzubauen. Ein mögliches Modell könnte auf der Struktur des UN-Einsatzes in Kosovo aufbauen.

Zivil-militärische Zusammenarbeit beim internationalen Engagement in Afghanistan ist eine Notwendigkeit, die sich schon allein aus der Lage vor Ort ergibt. Diese Zusammenarbeit ist in den Mandaten des Sicherheitsrats für die beiden Hauptakteure der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan, die Hilfsmission der Vereinten Nationen (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) und die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe der NATO (International Security Assistance Force – ISAF),¹ festgelegt. In der täglichen Wirklichkeit werden jedoch immer wieder Grenzen und Reibungspunkte in der zivil-militärischen Zusammenarbeit deutlich. Aus militärischer Sicht hinken die zivilen Bemühungen sowohl vom Umfang her als auch zeitlich den militärischen Bemühungen in einem Ausmaß hinterher, das den Erfolg der militärischen Kampagne gefährdet. Aus Sicht der zivilen Akteure fehlt der militärischen Kampagne die Nachhaltigkeit, die für das Erreichen der langfristigen Stabilisierungsziele notwendig ist.

Versuche, die Zusammenarbeit zwischen der UNAMA und der ISAF zu verbessern, haben bisher nicht zu grundlegenden Verbesserungen geführt. Die Gründe dafür liegen vor allem darin, dass militärische und zivile Akteure unterschiedliche Prioritäten haben und in verschiedenen Organisationsstrukturen arbeiten, was sich in unterschiedlichen Zeithorizonten sowie Befehls- und Hierarchiekulturen ausdrückt. Einige dieser Hürden lassen sich mit verstärkten Anstrengungen und gutem Willen der Akteure vor Ort überwinden. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass auch die willigsten Partner an Grenzen stoßen.

Die Lage vor Ort

Die UNAMA und die ISAF arbeiten in Afghanistan im militärischen, humanitären und politisch-operativen Bereich zusammen.

Die Zusammenarbeit im militärischen Bereich

Im militärischen Bereich ist das Ziel zivil-militärischer Zusammenarbeit (im NATO-Sprachgebrauch: Civil-Military Co-operation – CIMIC) die Unterstützung des militärischen Auftrags.² Durch zivile Hilfsmaßnahmen soll die Akzeptanz der Truppe und damit deren Sicherheit erhöht werden; durch die Erstellung eines zivilen Lagebilds soll ein Beitrag zur militärischen Planung geleistet werden. Für die zivile Seite wird auf diese Weise das traditionelle Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren auf den Kopf gestellt: Die Truppe ist nicht mehr dazu da, zivile Hilfsleistungen durch die Gewährleistung eines sicheren Umfelds zu ermöglichen, sondern zivile Aktivitäten sollen der Sicherheit der Truppe und ihrer Einsatzplanung dienen. CIMIC-Aktivitäten finden deshalb schnell ihre Grenzen.³ Die humanitären Hilfsorganisationen sehen in ihr eine Einschränkung des humanitären Raumes;⁴ die Entwicklungshilfeorganisationen bemängeln den negativen Effekt der vom Militär durchgeführten ›quick impact projects‹ auf nach-

* Der Beitrag entstand im Rahmen eines Forschungsaufenthalts an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Der Autor dankt der Leitung und den Mitarbeitern der Führungsakademie für die tatkräftige Unterstützung.

1 Die ISAF wurde mit Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrats vom 20. Dezember 2001 eingerichtet, die UNAMA wurde wenige Monate später mit Resolution 1401 vom 28. März 2002 geschaffen.

2 In der ›Nato Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine‹, wird CIMIC wie folgt definiert: »The co-ordination, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies« mit dem Ziel »to establish and maintain the full co-operation for the NATO Commander and the civilian authorities, organisations, agencies and population within a commander's area of operations in order to allow him to fulfil his mission«, NATO Allied Joint Publication 9, Juni 2003, <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>

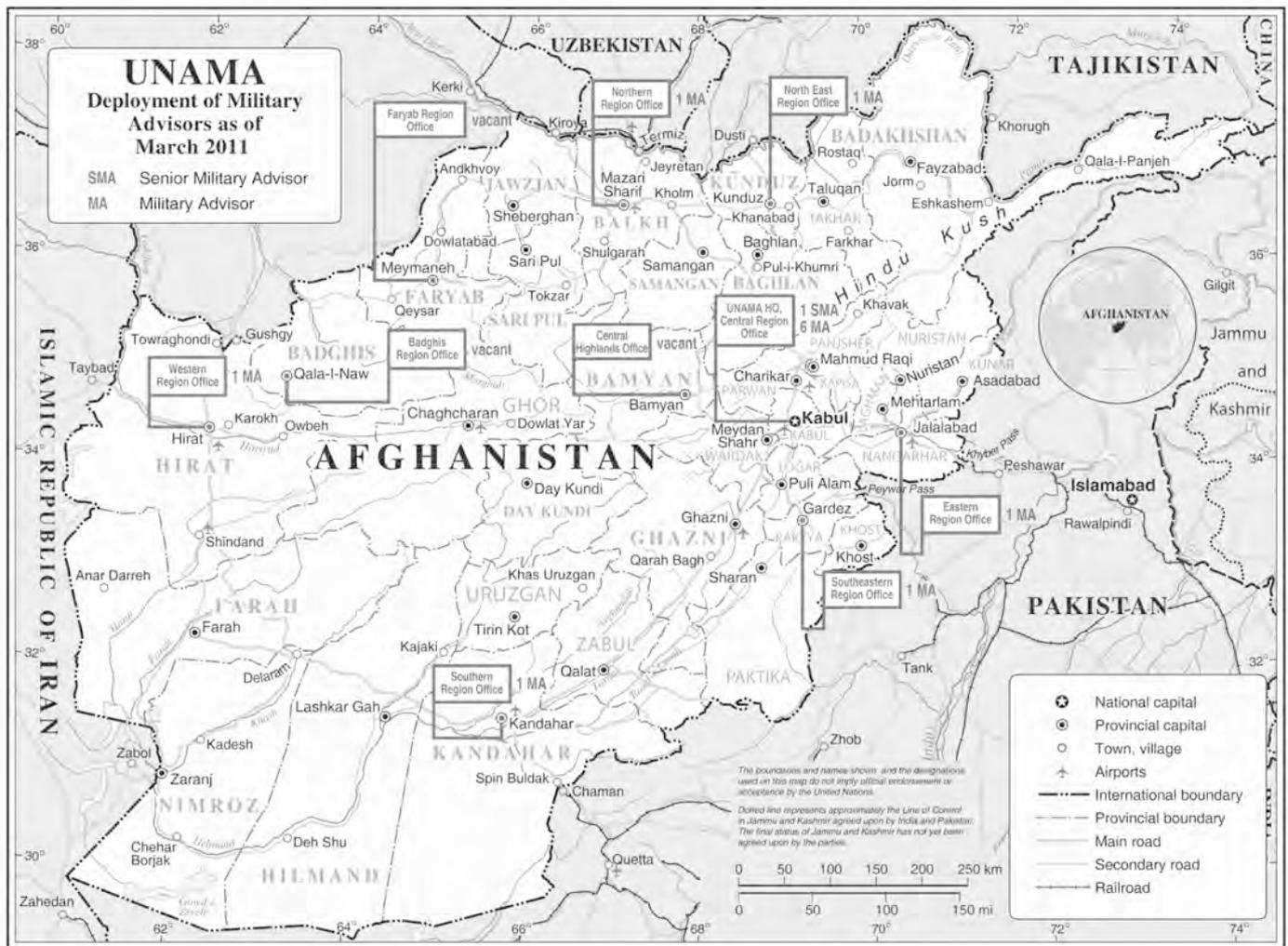
3 Vgl. umfassend zu diesem Thema: Michael Paul, CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP-Studie S 31, Berlin, November 2008.

4 Vgl. u.a. »Fünf Jahre deutsche PRTs in Afghanistan: Eine Zwischenbilanz aus Sicht deutscher Hilfsorganisationen«, Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO), VENRO-Positionspapier 1/2009 oder Antonio Donini, Afghanistan: Humanitarianism Under Threat, Briefing Paper, Feinstein International Center, Tufts University, März 2009.



Dr. Wolfgang Weisbrod-Weber, geb. 1955, ist Direktor für Asien und Nahost in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im UN-Sekretariat in New York. Von Oktober 2009 bis Januar 2010 war er Stellvertretender UN-Sonderbeauftragter *ad interim* für Afghanistan.

Der vorliegende Beitrag gibt allein die persönliche Meinung des Autors wieder.



UN Cartographic Section: UNAMA, No. 4253 Rev. 8, März 2011.

haltige Entwicklungsbemühungen,⁵ und für die politischen Akteure, einschließlich der UNAMA-Mitarbeiter in den Regionalbüros, ist die Mithilfe an der Erstellung des zivilen Lagebilds gleichbedeutend mit der Einbindung in nachrichtendienstliche Aktivitäten. Innerhalb dieser Grenzen hat sich gleichwohl in Afghanistan eine pragmatische Form der Zusammenarbeit auf der Grundlage eines Gebens und Nehmens zum gegenseitigen Vorteil entwickelt, die allerdings sehr von persönlichen Beziehungen geprägt ist.

Die Zusammenarbeit im humanitären Bereich

Die humanitären Hilfsorganisationen haben seit den neunziger Jahren im Rahmen des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses (IASC) umfassende Richtlinien zur zivil-militärischen Zusammenarbeit im humanitären Bereich ausgearbeitet.⁶ Diese Richtlinien gehen von den Grundsätzen der Humanität, der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Unabhängigkeit von politischen Erwägungen aus und damit von einer grundsätzlichen Trennung von Militär und hu-

manitären Akteuren.⁷ Die Nutzung militärischer Fähigkeiten für humanitäre Zwecke ist begrenzt auf Fälle, in denen keine anderen Mittel zur Verfügung stehen und unter der Bedingung, dass die humanitären Akteure die letzte Kontrolle über den Einsatz behalten und der Einsatz klar als ziviler zu erkennen ist. In Afghanistan wurden ähnliche Richtlinien ausgearbeitet, unter Federführung der UNAMA, aber mit Beteiligung der ISAF und des afghanischen ›Agency Coordinating Body for Afghan Relief‹. Die Richtlinien wurden zwar letztlich nicht unterzeichnet, dienen aber trotzdem als Referenz. Insgesamt hat sich, wie im militärischen Bereich auch, eine pragmatische, jedoch in diesem Fall eher distanzierte Form der Zusammenarbeit herausgebildet, beruhend auf gegenseitigen Abhängigkeiten.

Die ISAF ist für die humanitären Hilfsorganisationen ein schwieriger Partner. Sie setzt humanitäre Hilfe auch in Unterstützung der militärischen Aufstandsbekämpfung ein,⁸ während die Arbeit der humanitären Organisationen gerade auf dem Grund-

Die ISAF ist für die humanitären Hilfsorganisationen ein schwieriger Partner.

satz der Unabhängigkeit beruht. Hinzu kommt ein Wettbewerb um die Sichtbarkeit im humanitären Bereich zwischen den militärischen und zivilen Akteuren: Die humanitären Organisationen brauchen sie zur Motivation ihrer Spender, und die Militärs aus Gründen der Akzeptanz (in Afghanistan) und Legitimität (in den Heimatländern). Distanz zu den militärischen Einheiten ist für die Hilfsorganisationen auch eine Sicherheitsfrage; sie sehen ihre Sicherheit in erster Linie durch ihre Neutralität gewährleistet, die gefährdet ist, wenn sie als Teil des militärischen Einsatzes wahrgenommen werden.

Die Zusammenarbeit im politisch-operativen Bereich

Für die zivil-militärische Zusammenarbeit im militärischen und im humanitären Bereich gibt es also eine solide Grundlage: die CIMIC- und die IASC-Richtlinien. Obwohl die jeweiligen Richtlinien einseitig und nicht bindend für den jeweiligen Partner sind, hat sich in der Praxis eine pragmatische Form der Zusammenarbeit entwickelt. Diese beiden Bereiche decken jedoch nicht die gesamte Bandbreite des UNAMA-ISAF-Verhältnisses ab und, was noch wichtiger ist, Erfolge in diesen beiden Bereichen führen nicht zu einer grundlegenden Veränderung der Lage in Afghanistan. Die CIMIC ist ein Instrument für den jeweiligen ISAF-Kommandeur, und humanitäre Hilfsleistungen helfen die akute Not zu lindern. Doch weder das eine noch das andere bringt die Unterstützung für die Regierung und die Bevölkerung Afghanistans, »ihr Land wiederaufzubauen, die Grundlagen eines dauerhaften Friedens und einer konstitutionellen Demokratie zu stärken und ihren rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen«, wie es der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen gefordert hat.⁹

Die internationalen Bemühungen in Afghanistan umfassen, neben dem militärischen und humanitären Bereich, die Koordinierung der Entwicklungshilfe, den Übergang zur afghanischen Sicherheitsverantwortung, Versöhnungs- und Wiedereingliederungsprogramme, Wahlhilfe und -reform, Unterstützung von guter Regierungsführung und Rechtstaatlichkeit, Stärkung der Menschenrechte sowie regionale Kooperation.¹⁰ Für diese »politisch-operativen« Aktivitäten gibt es weder auf Seiten der NATO noch der UN eine Doktrin, die der UNAMA als Leitfaden für die ihr übertragene Aufgabe dienen könnte, »die Zusammenarbeit mit der ISAF und dem Hohen Zivilen Beauftragten der NATO auf allen Ebenen und im ganzen Land zu stärken (...)«.¹¹

Ein Überblick über die zivil-militärische Zusammenarbeit in den verschiedenen politisch-operativen Handlungsfeldern ergibt ein unterschiedliches Bild. In einigen Bereichen arbeiten UNAMA und ISAF erfolgreich und mit wenig Reibungsverlusten zusammen. Ein gutes Beispiel dafür war die Kooperation bei der Unterstützung der Wahlen in den Jahren 2009

und 2010. Dabei gab es eine klare Arbeitsteilung: Die UNAMA unterstützte die Wahlen politisch und – über das UN-Entwicklungsprogramm – auch organisatorisch, während die ISAF sich um die Sicherheit sorgte. Weder auf Seiten der UNAMA noch der ISAF standen übergeordnete Interessen auf dem Spiel. Ebenfalls im Großen und Ganzen erfolgreich ist die politische Abstimmung zwischen den beiden Missionen. Im Allgemeinen gelingt es dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und Leiters der UNAMA, die Vertreter der relevanten Mitgliedstaaten und internationalen Organisationen zusammenzubringen und eine einheitliche Linie in der politischen Haltung gegenüber der afghanischen Regierung herauszubilden. In anderen Bereichen jedoch treten Reibungspunkte und Blockaden auf, die die Zusammenarbeit von UNAMA und ISAF erschweren.

Hindernisse bei der Zusammenarbeit im politisch-operativen Bereich

Unterschiedliche Endzustände

Allgemein wird angenommen, dass die Vereinten Nationen und die NATO in Afghanistan dasselbe Ziel

⁵ Vgl. z.B. Christoph Grams, *Entwicklung für Frieden und Sicherheit: Erfahrungsfeld Afghanistan*, Griephan Global Security, 1/2010, S. 28–32 oder Quick Impact, *Quick Collapse – The Dangers of Militarized Aid in Afghanistan*, eine gemeinsame Vorlage acht nichtstaatlicher Organisationen zur Londoner Afghanistan-Konferenz, Januar 2010, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/quick-impact-quick-collapse-jan-2010.pdf>

⁶ Vgl. *Civil-Military Guidelines and References for Complex Emergencies*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), New York 2008.

⁷ Die zivil-militärische Zusammenarbeit wird in den IASC-Richtlinien definiert als »essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency and when appropriate pursue common goals«, *Civil-Military Guidelines*, a.a.O. (Anm. 6), S. 8.

⁸ Vgl. etwa die ISAF-Pressemitteilung, 23.12.2007, zitiert bei Donini, a.a.O. (Anm. 4), S. 3. »Humanitarian assistance operations are helping both the people of Afghanistan and the coalition forces fight the global war on terror [...]. During a recent mission the Afghan National Army and their coalition mentors [...] provided relief to the Afghan people [...]. In return for their generosity, the ANA asked elders to provide them with assistance in tracking down anti-government forces.«

⁹ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Präambel, Abs. 4. Hinweis zur Zitiertweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

¹⁰ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 5 und 6.

¹¹ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 5 (b).

Für die »politisch-operativen« Aktivitäten gibt es weder auf Seiten der NATO noch der UN eine Doktrin, die der UNAMA als Leitfaden für die ihr übertragene Aufgabe dienen könnte.

verfolgen – ein friedliches und stabiles Afghanistan.¹² Doch in Wirklichkeit arbeiten die beiden Organisationen auf unterschiedliche Endzustände hin. Für die NATO ist das zu erreichende Ziel ein Ende der (terroristischen) Bedrohung der NATO-Mitgliedstaaten; für die Vereinten Nationen ist es ein stabiles Afghanistan auf Grundlage von Rechtstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte. Diese Ziele widersprechen sich nicht notwendigerweise in allen Aspekten, sie sind allerdings auch nicht immer komplementär. Vor allem aber führen sie zu unterschiedlichen operativen Prioritäten. Für die ISAF ist die oberste Priorität die Stabilität im engeren militärischen Sinn. Für die UNAMA ist diese Art Stabilität zwar wichtig, aber mindestens ebenso wichtig ist deren Nachhaltigkeit. Dies lässt sich gut bei der Entwicklungszusammenarbeit sehen. Für die ISAF muss ein Entwicklungsprojekt immer auch einen militärischen Nutzen haben, sei es die Akzeptanz der Truppe zu erhöhen, eine Patrouillen- oder Nachschubroute zu verbessern oder Schutzraum zu schaffen.¹³ Für die UN-Entwicklungsorganisationen hingegen ist das wichtigste Kriterium für Projekte, nationale Kapazitäten zu schaffen.¹⁴ Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen kurzfristigem Stabilitäts- und langfristigem Nachhaltigkeitsdenken im Bereich der Menschenrechte. Die ISAF ist grundsätzlich bereit, auch mit bekannten Menschenrechtsverletzern zusammenzuarbeiten oder sie zumindest zu tolerieren.¹⁵ Die UNAMA ist hingegen mandatiert, die afghanische Unabhängige Menschenrechtskommission zu unterstützen und Verantwortlichkeit zu fördern.¹⁶

Afghanische Eigenverantwortung

Hinzu kommt, dass die UNAMA und die ISAF dem Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung (Afghan Ownership) einen unterschiedlich hohen Stellenwert einräumen. Dies scheint auf den ersten Blick überraschend, da sowohl offizielle NATO- als auch UN-Dokumente dieses Prinzip als Leitmotiv enthalten. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Die gegenwärtige Planung für die Übergabe der Sicherheitsverantwortung zeigt, dass die Afghanen zurzeit nur eine nachgeordnete Rolle in diesem Bereich spielen. Aber auch im wirtschaftlichen Bereich wird das Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung in der täglichen Praxis untergraben. Es wird zum Beispiel geschätzt, dass lediglich 20 Prozent der internationalen Gelder über den afghanischen Haushalt fließen;¹⁷ für die Zukunft gibt es eine vage Absichtserklärung, diesen Betrag auf 50 Prozent anzuheben.¹⁸ Für die Gelder, die direkt von den militärischen Akteuren in Afghanistan ausgegeben werden, gibt es keine genauen Angaben. Doch es ist bezeichnend, dass die Mittel, die ausschließlich den amerikanischen Kommandeuren zur Verfügung stehen – die ›Commander's Emergency Response Funds‹ –, höher sind als jene der Ministerien für Landwirtschaft, Gesundheit und Bildung zusammengenommen.¹⁹

Operatives und finanzielles Übergewicht des Militärs

Das operative und finanzielle Übergewicht der militärischen Akteure hat nicht nur negative Auswirkungen auf das Prinzip der afghanischen Eigenverantwortung, sondern ist auch ein Hindernis für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen der UNAMA und der ISAF. Dass eine Truppe wie die ISAF, mit mehr als 100 000 Soldaten, gegenüber einem zivilen Einsatz wie die UNAMA, mit etwa 1500 Mitarbeitern, in einem deutlichen Missverhältnis steht, ist unvermeidlich. Doch dies ist noch nicht einmal für die ISAF ein wünschenswerter Zustand. Die ›Clear-hold-build‹-Strategie der NATO zur Aufstandsbekämpfung benötigt in der Aufbau-Phase (build) einen stärkeren und vor allem schnelleren, zivilen Beitrag (sowohl nationaler als auch internationaler Akteure). Aufgrund der geringen Anzahl ziviler Akteure bemüht sich die ISAF, immer mehr zivile Aufgaben selbst zu übernehmen. Die Erfolgsaussichten sind dabei begrenzt, denn die Schaffung ziviler Kapazitäten – etwa in der Verwaltung oder im Rechtswesen – braucht naturgemäß Zeit. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Aufbau von einem zivilen oder einem militärischen Akteur unterstützt wird. Die Übernahme nationaler ziviler Aufgaben durch die ISAF ist darüber hinaus kontraproduktiv, weil so das internationale Engagement fortgeführt wird, anstatt dass nationale Kapazitäten geschaffen werden.

Unterschiedliche Zeithorizonte

Die unterschiedlichen Zeithorizonte von militärischen und zivilen Akteuren sind ein weiterer Aspekt, der die zivil-militärische Zusammenarbeit erschwert. Die unterschiedlichen Vorstellungen beruhen zum Teil auf den kurzen Stehzeiten der ISAF-Truppen. Durchschnittlich sind die Soldaten einige Monate, so gut wie nie länger als zwölf Monate, im Einsatz. Kurze Stehzeiten begünstigen kurzfristiges Denken: Jeder Kommandeur und jeder CIMIC-Offizier möchte abgeschlossene Projekte am Ende seiner Dienstzeit vorweisen können. Auch über die individuelle Ebene hinaus steht die ISAF unter größerem Druck, schnellere Erfolge zu erreichen, allein wegen der höheren Kosten, die der militärische Einsatz verursacht, aber auch aufgrund der operativen Zwänge in der Aufstandsbekämpfung.²⁰ Während der grundlegenden Neuausrichtung der ISAF-Strategie im Herbst 2009, verbunden mit dem Wechsel des ISAF-Kommandos zu General McChrystal, betrug der Planungshorizont etwa 18 Monate; Mitte 2011 sollten sichtbare Erfolge vorliegen. Dies reicht für die Schaffung nachhaltiger ziviler Fähigkeiten nicht aus. Die Widersprüche in diesem Bereich wurden in der Debatte über den Polizeiaufbau deutlich: Die ISAF plädierte für den schnellen Aufbau einer gendarmerie-artigen Truppe zur Aufstandsbekämpfung (für die ›Hold‹-Phase der ›Clear-

Für die ISAF muss ein Entwicklungsprojekt immer auch einen militärischen Nutzen haben.

Die gegenwärtige Planung für die Übergabe der Sicherheitsverantwortung zeigt, dass die Afghanen zurzeit nur eine nachgeordnete Rolle in diesem Bereich spielen.

hold-build«-Strategie). Die UNAMA wiederum, die Polizeimission der Europäischen Union unterstützend, legte mehr Wert auf die zivile Polizeikomponente sowie auf die Qualität der Ausbildung, selbst wenn dies zu Lasten der Geschwindigkeit ginge.

Unterschiedliche Mandate

Weitere Schwierigkeiten bereiten die unterschiedlichen Mandate von ISAF und UNAMA. Die ISAF ist unter Kapitel VII der UN-Charta, welches Zwangsmaßnahmen erlaubt, mandatiert, während die Präsenz der UNAMA auf Zustimmung des Gastlands beruht. Hinzu kommen Spannungen im UNAMA-Mandat selbst. Es verpflichtet die UNAMA zur Zusammenarbeit mit der ISAF,²¹ gibt dem Einsatz aber auch Aufgaben im Bereich der nationalen Aussöhnung, Menschenrechte und humanitären Hilfe. Wie schon erwähnt bestehen die humanitären Organisationen grundsätzlich auf Distanz zum Militär. Die Nähe der UNAMA zur ISAF führte im Jahr 2009 dazu, dass das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der UN (OCHA) eine eigene Präsenz in Afghanistan aufbaute – außerhalb der UNAMA-Präsenz, aber unter der allgemeinen Koordinierungshoheit des UN-Sonderbeauftragten. Eine enge Verbindung zur ISAF schränkt auch den politischen Spielraum der UNAMA für die Unterstützung afghanischer Versöhnungsbemühungen ein. Schließlich impliziert das Menschenrechtsmandat der UNAMA, mit seinem expliziten Hinweis auf den Schutz der Zivilbevölkerung, eine Position außerhalb und unabhängig von der ISAF.

«Kulturelle» Unterschiede

Schließlich gibt es noch den weiten Bereich der »kulturellen« Unterschiede zwischen zivilen und militärischen Organisationen, der die zivil-militärische Zusammenarbeit erschwert. Dazu gehören Unterschiede im Aufbau der jeweiligen Organisationen: strenge Hierarchien und Befehlsstränge auf der militärischen Seite, flachere Hierarchien und ein diskursiver Führungsstil auf der zivilen Seite. Damit verknüpft sind Unterschiede in der Fähigkeit, Beschlüsse der übergeordneten Hauptquartiere zu beeinflussen und einmal gefasste Beschlüsse zu ändern. Dies betrifft nicht so sehr die Leitungsebene von UNAMA und ISAF, aber in den Provinzen und Bezirken operieren die ISAF-Einheiten in sehr viel strikteren Kommandozusammenhängen als ihre zivilen Partner. Hinzu kommen verschiedene Denkweisen. Militärische Planer bevorzugen fest definierte Endzustände, während zivile Planer, vor allem im politischen Bereich, eher bereit sind, sich mit Prozessen zufriedenzugeben. Vielleicht das Haupthindernis in diesem Zusammenhang ist jedoch der Hang des Militärs zur Geheimhaltung, der nur zu einem geringeren Teil in operativer Notwendigkeit begründet ist. Dies reicht von der höchsten strategischen Ebene – der politisch-militärische

Plan der NATO für Afghanistan ist geheim²² – über die Hauptquartiersebene in Kabul – wo der Austausch von sicherheitsrelevanten Informationen schwierig ist – bis hinunter zu den Provinzen und Bezirken – wo schlichte »Power-point«-Präsentationen der Klassifizierung unterliegen.

Militärische Planer bevorzugen fest definierte Endzustände, während zivile Planer, vor allem im politischen Bereich, eher bereit sind, sich mit Prozessen zufriedenzugeben.

12 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf persönliche Erfahrungen des Autors, Gespräche mit Kollegen aus dem zivilen und militärischen Bereich vor Ort und eine Auswahl einschlägiger Literatur; für Letztere vgl. etwa Günter Mohrmann, *Auslandseinsätze und zivil-militärische Zusammenarbeit*, in: Sabine Jaberg/Heiko Biehl/Günter Mohrmann/Maren Tomforde (Hrsg.), *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven*, Berlin 2009; Cedric De Coning, *The United Nations and the Comprehensive Approach*, Danish Institute for International Studies (DIIS), DIIS Report 2008:14, Kopenhagen 2008; Karsten Friis/Pia Jarmyr, *Comprehensive Approach – Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), *Security in Practice* No. 11, Oslo 2008; Hrach Gregorian/Lara Olson, *Side by Side or Together – Working for Security, Development and Peace in Afghanistan and Liberia*, The Peacebuilding, Development and Security Program, University of Calgary, Calgary, Oktober 2007.

13 Vgl. etwa die Beispiele in Mohrmann, a.a.O. (Anm. 12), S. 107f.

14 Vgl. auch die Quellen in Anm. 4.

15 Vgl. Warlord, Inc. – *Extortion and Corruption Along the U.S. Supply Chain in Afghanistan*, Report of the Majority Staff of the Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, Juni 2010; Bericht des ISAF-Kommandeurs General McChrystal, *Commander's Initial Assessment*, August 2009, S. 2–9.

16 UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 6 (d).

17 Der damalige UN-Sonderbeauftragte Kai Eide sagte dazu im Sicherheitsrat: »Diese Zahlen stehen nicht für eine geistige Haltung, die es den Afghanen erlaubt, die Führung zu übernehmen«, UN Doc. S/PV.6255 v. 6.1.2010, S. 5 (Übersetzung durch Autor).

18 Vgl. das Communiqué der Londoner Afghanistan-Konferenz, Januar 2010, Ziff. 19, http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/Documents_Communique%20of%20London%20Conference%20on%20Afghanistan.pdf

19 Vgl. Quick Impact, Quick Collapse, a.a.O. (Anm. 5).

20 Der damalige UN-Sonderbeauftragte Kai Eide warnte im Sicherheitsrat im Zusammenhang mit den angekündigten zusätzlichen militärischen Anstrengungen vor zunehmenden Druck, schnelle Erfolge in den Bereichen Governance und wirtschaftliche Entwicklung vorweisen zu müssen und der Gefahr, dass dies die Ressourcen für den langfristigen Aufbau ziviler Institutionen und das Wirtschaftswachstum abziehen würde, UN Doc. S/PV.6255 v. 6.1.2010, S. 5.

21 UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Ziff. 5 (b).

22 Dies ist entbehrt nicht einer gewissen Ironie, da der Plan – Berichten zufolge – für die Vereinten Nationen eine Führungsrolle bei der Koordinierung der internationalen Bemühungen vorsieht. *Comprehensive Strategic Political-Military Plan to Guide Nato's Engagement in Afghanistan*, verabschiedet auf dem NATO-Gipfel im April 2008 in Bukarest, vgl. *Nato-Geheimplan für Afghanistan*, SPIEGEL Online, 5.4.2008, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,545583,00.html>

Ursachen für die Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit

Grundverschiedene Organisationen

Das Primat des Schutzes der eigenen Mitglieder gilt auch für Einsätze in der Krisenbewältigung außerhalb des Bündnisgebiets.

Die oben skizzierten Hindernisse für eine bessere zivil-militärische Zusammenarbeit weisen darauf hin, dass einige von ihnen auf tiefer liegenden Unterschieden zwischen den beiden Organisationen beruhen. Diese können auch nicht durch noch so große Anstrengungen vor Ort überwunden werden. Die UN und die NATO sind grundverschiedene Organisationen, und diese Verschiedenheit kommt auch in ihren jeweiligen Einsätzen in Afghanistan zum Tragen.

Die NATO ist ein kollektives Verteidigungsbündnis von 28 europäischen und nordamerikanischen Staaten zum Schutz der Freiheit und der Gewährleistung der Sicherheit seiner Mitglieder. Dieser Kernauftrag wurde auch im neuen Strategischen Konzept der NATO, verabschiedet auf dem Gipfeltreffen in Lissabon im November 2010, erneut bekräftigt.²³ Das Primat des Schutzes der eigenen Mitglieder gilt auch für Einsätze in der Krisenbewältigung außerhalb des Bündnisgebiets. Das Konzept sieht vor, dass die NATO bereit ist, sich dann an der Krisenbewältigung zu beteiligen, wenn die jeweilige Krise die Sicherheit der Allianz gefährden könnte.²⁴ Daher haben in Lissabon die NATO-Gipfelteilnehmer sowie die Staats- und Regierungschefs der anderen ISAF-Truppensteller den Afghanistan-Einsatz direkt mit ihrer eigenen Sicherheit verknüpft.²⁵

Statt Ausdruck eines direkten nationalen Interesses sind die Vereinten Nationen vielmehr Ausdruck einer allgemeinen Verpflichtung zum Multilateralismus.

Im Gegensatz dazu sind die Vereinten Nationen eine universale Organisation, der praktisch alle Staaten der Welt angehören. Ihre Ziele gehen weit über den Bereich der Sicherheit hinaus und umfassen unter anderem die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen auf der Grundlage der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung, internationale Zusammenarbeit im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Bereich sowie die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die UN sind also nicht der Sicherheit einer begrenzten Anzahl von Ländern verpflichtet, sondern dem »globalen Allgemeinwohl«.

Verknüpft mit der Rolle der NATO als regionales Sicherheitsbündnis ist die Frage der Legitimität ihrer Einsätze, wenn sie über die bloße Selbstverteidigung hinausgehen. Die NATO kann, zumindest für Länder, die nicht zur Allianz gehören, nicht die Quelle ihrer eigenen Legitimität sein. Die NATO erkennt die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an, und NATO-Mitglieder suchen die Legitimität eines UN-Mandats für ihre Einsätze, unter anderem auch für die Rechtfertigung gegenüber der eigenen Bevölkerung. Ein sichtbares Zeichen dafür ist die in NATO-Dokumenten übliche Kennzeichnung der ISAF als »UN-mandatiert«.

Das nationale Interesse

Die NATO, als kollektives Verteidigungsbündnis, dient einer Kernfunktion des Staates, dem Schutz von Bevölkerung und Territorium, die nicht delegiert werden kann. Deshalb drücken sich die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten in sehr viel stärkerem Maße in NATO-Politik und -Operationen aus als das in den Vereinten Nationen der Fall ist. Dies spiegelt sich in der Struktur der Organisation wider. Alle Entscheidungen im obersten NATO-Entscheidungsgremium, dem Nordatlantikat, sowie in allen anderen Entscheidungsgremien, müssen einstimmig gefällt werden; dies allein gewährleistet bereits, dass die nationalen Interessen aller Mitglieder berücksichtigt werden. Hinzu kommt, dass in den NATO-Gremien immer auch alle Truppensteller vertreten sind, das heißt jene, die die Entscheidungen treffen, sind dieselben, die sie später auch umsetzen. Diese Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Truppenstellern setzt sich dann in den militärischen und zivilen Stäben fort, die zum großen Teil von den nationalen Bürokratien gestellt werden. Schließlich kontrollieren die Mitgliedstaaten direkt »ihre« Einsätze auf der Grundlage der Berichterstattung der jeweiligen Kommandeure an den Nordatlantikat.

Die Verfahrensweisen der Vereinten Nationen bei Friedenseinsätzen unterscheiden sich grundlegend vom eben skizzierten NATO-Modell. Vor allem haben die Vereinten Nationen kein »nationales Interesse« und drücken allein schon aufgrund der Vielfalt ihrer Mitgliedstaaten noch nicht einmal die Summe der nationalen Interessen aus. Statt Ausdruck eines direkten nationalen Interesses sind die Vereinten Nationen vielmehr Ausdruck einer allgemeinen Verpflichtung zum Multilateralismus. Die Mitglieder der Vereinten Nationen haben dem Sicherheitsrat in Artikel 24, Absatz 1, UN-Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit »übertragen« und sich verpflichtet, dessen Beschlüsse durchzuführen. Für die UN-Friedenssicherung kommt hinzu, dass es wenig Überschneidung zwischen den Entscheidungsträgern im Sicherheitsrat und den Truppenstellern gibt.²⁶ Entscheidungen müssen deshalb das Ergebnis sorgfältig ausgehandelter Kompromisse sein, sonst laufen sie Gefahr, nicht umgesetzt zu werden. Die Führung der Einsätze selbst wird vom Sicherheitsrat an den Generalsekretär delegiert und von ihm an ein Sekretariat, das vorwiegend mit internationalem Personal besetzt ist. Truppensteller und Sicherheitsrat haben nur indirekt Einfluss auf die Planung und Durchführung der Einsätze.

Ein NATO-Einsatz, wie die ISAF, ist somit direkter Ausdruck eines nationalen Interesses der NATO-Mitglieder – unabhängig davon, ob das Hauptinteresse der Kampf gegen eine terroristische Bedrohung oder die Erhaltung des Zusammenhalts der Allianz

ist. Der Einsatz dient dazu, dieses nationale Interesse zu verfolgen und wird unter enger Kontrolle der einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt. Im Gegensatz dazu ist die UNAMA Ausdruck einer allgemeinen Verpflichtung der UN-Mitglieder zur multilateralen Hilfe für ein Mitglied in Not. Ziel ist, der Regierung und Bevölkerung zu helfen, »ihr Land wiederaufzubauen, die Grundlagen eines dauerhaften Friedens und einer konstitutionellen Demokratie zu stärken und ihren rechtmäßigen Platz in der Gemeinschaft der Nationen einzunehmen.«²⁷ Anders ausgedrückt: Während für die UNAMA das Hauptinteresse Afghanistan gilt, gilt für die ISAF das Haupt- (aber natürlich nicht das einzige) Interesse der Sicherheit der NATO-Mitglieder. Die Unterschiede in den angestrebten Endzuständen, den Prioritäten und auch beim Stellenwert der »afghanischen Eigenverantwortung«, die im Vorangegangenen als Hindernisse für eine zivil-militärische Zusammenarbeit aufgeführt wurden, sind also in der unterschiedlichen Natur von Vereinten Nationen und NATO begründet und entziehen sich weitgehend einer Verbesserung durch ausgeweitete Koordinierungsstrukturen vor Ort oder intensiveren Konsultationen auf Sekretariatsebene.

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten

Es ist verständlich, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber einer Organisation, die ihren direkten Sicherheitsinteressen dient, höher ist, als gegenüber einer Organisation, die auf einem allgemeinen Bekenntnis zum Multilateralismus beruht. Dies zeigt sich nicht nur im materiellen, sondern auch im politischen Bereich. Das personelle Ungleichgewicht zwischen den Einsätzen der NATO und den Missionen der UN ist augenfällig: Auf dem Balkan waren auf dem Höhepunkt der Bosnien-Kriege 1994/1995 für die UN-Schutztruppe UNPROFOR etwa 36 000 Soldaten im Einsatz. Nachdem das Friedensübereinkommen von Dayton die Kämpfe beendet hatte, entsandte die NATO etwa doppelt so viele Soldaten in der Stabilisierungstruppe IFOR. Der NATO-Einsatz in Afghanistan ist allein mit 130 000 Soldaten etwa so groß wie alle gegenwärtigen 15 UN-Friedensmissionen zusammen. Für NATO-Einsätze sind die Mitgliedstaaten auch bereit, tiefer in die Tasche zu greifen. Der Afghanistan-Einsatz kostet Deutschland etwa 1,06 Milliarden Euro im gegenwärtigen Haushaltsjahr²⁸ und damit mehr als doppelt so viel wie der derzeitige deutsche Beitrag zum gesamten UN-Friedenssicherungshaushalt von rund 628 Millionen US-Dollar (rund 441 Millionen Euro).²⁹

Vielleicht noch wichtiger als die materiellen Verpflichtungen, die Mitgliedstaaten bereit sind, für NATO-Einsätze einzugehen, ist die politische Unterstützung für diese Einsätze. Wie bereits erwähnt sind in der NATO die Staaten, die Beschlüsse fassen, identisch mit denen, die die Beschlüsse umsetzen. Daher ist es kaum vorstellbar, dass Beschlüsse auf dem Pa-

pier bleiben (was bei den Vereinten Nationen durchaus vorkommen kann). Es bedeutet aber auch, dass bei NATO-Einsätzen das Ansehen der Mitgliedstaaten selbst auf dem Spiel steht. Ein Versagen der NATO in Afghanistan wäre immer auch ein Versagen der USA, Großbritanniens oder Deutschlands. Ein Versagen der UN, etwa in Sudan, hingegen fällt auf die Organisation zurück. Aus diesem Grund sind Länder in weit größerem Ausmaß bereit, ihre politischen (und wirtschaftlichen) Ressourcen für den Erfolg einer militärischen NATO-Operation einzusetzen, als dies bei UN-geführten Einsätzen der Fall ist. Das operative und finanzielle Übergewicht der ISAF gegenüber der UNAMA (und auch gegenüber den afghanischen Institutionen), welches einer gleichberechtigten zivil-militärischen Zusammenarbeit im Wege steht, ist daher nicht überraschend.

Die ISAF und die Aufstandsbekämpfung

Eine NATO-Operation muss immer in der Lage sein, offensive militärische Maßnahmen durchzuführen.³⁰ Spätestens seit der Zusammenlegung des ISAF-Kommandos mit dem Kommando des Anti-Terror-Einsatzes »Operation Enduring Freedom«, ist die Aufstandsbekämpfung ein Aufgabenschwerpunkt der ISAF geworden. Für die ISAF geht damit der Verlust

Ein Versagen der NATO in Afghanistan wäre immer auch ein Versagen der USA, Großbritanniens oder Deutschlands. Ein Versagen der UN hingegen fällt auf die Organisation zurück.

²³ Vgl. Ziff. 1 des Strategischen Konzepts: »NATO's fundamental and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means«, Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Lissabon, 19.11.2010, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

²⁴ Vgl. Ziff. 4 des Strategischen Konzepts: »NATO will [...] help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, [...] stop ongoing crises where they affect Alliance security; and [...] help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Alliance security«, siehe Active Engagement, a.a.O. (Anm. 23).

²⁵ Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu Afghanistan, Ziff. 1: »We, the nations contributing to ISAF, reaffirm our enduring commitment to Afghanistan's security and stability, which are directly linked with our own security«, Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, Lissabon, 20.11.2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68722.htm

²⁶ Eine dritte Gruppe, die Hauptbeitragszahler zum UN-Haushalt (wie Japan und Deutschland), ist auch weitgehend außen vor.

²⁷ UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Präambel, Abs. 4.

²⁸ Siehe Pressemitteilung des Deutschen Bundestages, 18.2.2011, http://www.bundestag.de/presse/hib/2011_01/2011_013/02.html

²⁹ Der Friedenssicherungshaushalt für 2010/2011 beträgt 7,83 Milliarden US-Dollar. Der deutsche Anteil liegt bei 8,02 Prozent, Vgl. United Nations Peacekeeping Operations, Fact Sheet, 30.4.2011, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

³⁰ Vgl. Johannes Varwick, Die NATO – Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008; S. 144f.

Es wird Aufgabenfelder geben, bei denen eine klare Abgrenzung der UNAMA zur ISAF notwendig ist.

der Unparteilichkeit einher. Für die gegenwärtige Phase der NATO-Operation in Afghanistan – dominiert von der Aufstandsbekämpfung – ist dies nicht weiter problematisch. Für den Erfolg der Gesamtanstrengung der internationalen Gemeinschaft jedoch wird ein politischer Prozess der nationalen Versöhnung gebraucht werden, zumindest wenn richtig ist, was auch in NATO-Kreisen immer wieder bekräftigt wird, dass es keine rein militärische Lösung für den Konflikt in Afghanistan gibt.³¹ Es ist absehbar, dass für diesen Prozess Akteure gebraucht werden, die von allen Seiten als unparteilich angesehen werden. Die UNAMA bemüht sich, ihre Fähigkeit zu erhalten, eine solche Rolle zu übernehmen, sollte dies von den Afghanen gewünscht werden. Dies setzt eine gewisse Distanz zur ISAF voraus und hat damit Auswirkung auf die zivil-militärische Zusammenarbeit. Die Rolle der ISAF bei der Aufstandsbekämpfung ist aber auch Ursache einer ganzen Reihe anderer Hindernisse für die zivil-militärische Zusammenarbeit, unter anderem diejenigen, die oben in den Abschnitten ›Unterschiedliche Zeithorizonte‹ und ›Kulturelle Unterschiede‹ aufgeführt wurden.

Nächste Schritte

Wie im Vorangegangenen gezeigt, sind unter den gegenwärtigen Bedingungen grundlegenden Verbesserungen der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Afghanistan enge Grenzen gesetzt. Die zugrunde liegenden Interessen der jeweiligen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und der NATO in Afghanistan sind zu unterschiedlich und die operativen Zwänge der Aufstandsbekämpfung der ISAF zu verschieden von den Zielsetzungen der UNAMA, um den Akteuren vor Ort ausreichend Spielraum für eine Ausweitung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zu lassen. Diese beiden begrenzenden Faktoren sind jedoch nicht auf ewig festgelegt. Im Gegenteil: Die NATO hat sich auf ihrem Gipfel in Lissabon, in Übereinstimmung mit der afghanischen Regierung, auf einen Prozess der Beendigung der Kampfhandlungen beginnend im Jahr 2011 festgelegt. Für die NATO sollte also zunehmend das Interesse an langfristiger Stabilität die kurzfristigen Ziele der Aufstandsbekämpfung überlagern, was die Planung der ISAF in größere Nähe zur UNAMA bringen sollte.

In dieser Situation ist es zunächst einmal wichtig, den gegenwärtigen Stand der UNAMA-ISAF-Zusammenarbeit zu erhalten. Bei allen Schwierigkeiten zwischen den beiden Organisationen gibt es auch viele Gemeinsamkeiten und eine praktische Notwendigkeit zur Zusammenarbeit. Dabei sollte man sich aber der Unterschiedlichkeit der beiden Organisationen bewusst sein. So ist in einigen Bereichen, etwa bei der politischen Abstimmung oder der Wahlunterstützung, eine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne sicherlich möglich. Auf anderen Gebieten hingegen, beispiels-

weise im Zusammenhang mit den zivilen Aufgaben der ›Clear-hold-build‹-Strategie zur Aufstandsbekämpfung der ISAF, scheint es eher angeraten, die jeweiligen Aktivitäten unabhängig zu gestalten. Sie sollten aber insoweit koordiniert werden, dass sie nicht in Widerspruch zueinander geraten. Und schließlich wird es Aufgabenfelder geben, etwa auf dem Gebiet der Menschenrechte oder im humanitären Bereich, bei denen eine klare Abgrenzung der UNAMA zur ISAF notwendig ist.

Ebenfalls im Zusammenhang mit den Grenzen der UNAMA-ISAF-Zusammenarbeit ist die Politik der UNAMA zu sehen, sich in dem Dreieck NATO-UN-Afghanistan stärker auf der Seite der afghanischen Regierung zu positionieren. Die UNAMA kann so die zivil-militärische Zusammenarbeit in erster Linie als NATO-Afghanistan-Zusammenarbeit angehen, bei der ihre vorrangige Rolle in der Unterstützung der Regierung liegt. Diese Positionierung hat sich schon bei der Koordinierung der Geberländer oder der Vorbereitung der verschiedenen internationalen Konferenzen bewährt. Sie ist sicherlich auch für die gegenwärtige Diskussion um die Bedingung für eine Übertragung der Sicherheitsverantwortung geeignet.

Dabei sind zwei Faktoren zu beachten. Zum einen spricht der UN-Sicherheitsrat aus guten Gründen von einer Unterstützung der Regierung und der Bevölkerung Afghanistans,³² und die UNAMA sollte – bei aller Unterstützung für die Regierung – die anderen Akteure innerhalb des politischen Systems Afghanistans, einschließlich der Opposition und der Zivilgesellschaft, nicht vernachlässigen. Zum anderen ist die Unterstützung der Regierung keine Einbahnstraße. Im gleichen Ausmaß wie die UNAMA die afghanischen Interessen gegenüber der NATO und der weiteren internationalen Gemeinschaft unterstützt, sollte die Mission auch – wo nötig – das afghanische Denken beeinflussen und als Brücke zwischen der internationalen Gemeinschaft und den Afghanen fungieren.

Auch auf Ebene der Sekretariate von Vereinte Nationen und NATO ist es wichtig, den eingeführten Dialog auf der Grundlage der ›Joint Declaration‹ von September 2008 fortzusetzen.³³ Über die letzten zwei Jahre hat sich ein Netzwerk von Kontakten zwischen den beiden Organisationen entwickelt. Selbst wenn dies bislang noch nicht zu grundlegenden Verbesserungen in der Zusammenarbeit geführt hat, ist es sicherlich einen Versuch wert, die regelmäßigen halbjährlichen Treffen für den besonderen Fall der UNAMA-ISAF-Zusammenarbeit zu nutzen. Dabei sollten sich beide Seiten auf praktische Themen konzentrieren, bei denen Vereinfachungen in den Arbeitsabläufen möglich sind. Ein Kernproblem, das vielleicht nutzbringend auf dieser Ebene angegangen werden könnte, ist die Regelung des Informationsaustauschs. Vor allem die übermäßige Klassifizierung von Dokumenten sollte auf NATO-Seite abgebaut werden.

Im Dreieck NATO-UN-Afghanistan wird sich die UNAMA stärker auf der Seite der afghanischen Regierung positionieren.

Wie bereits erwähnt sind diesen Bemühungen auf Sekretariats- und vor Ort Grenzen gesetzt. Weitergehende Verbesserungen bedürfen des Willens und der Unterstützung der Mitgliedstaaten, vor allem der Mitglieder des Sicherheitsrats. Dazu ist das Engagement der Führungsebene von UNAMA und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) im Sekretariat nötig. So war es zum Beispiel im Jahr 2007 möglich, durch die Zusammenarbeit des damaligen Sonderbeauftragten Tom Koenigs mit dem DPKO und unterstützenden Ratsmitgliedern, das UNAMA-ISAF-Verhältnis auf eine neue Grundlage zu stellen. Bis dahin enthielt die Resolution mit dem ISAF-Mandat keinerlei Hinweis auf die UNAMA.³⁴ Erst Resolution 1776(2007) erwähnt die »zentrale Rolle« der UNAMA in den internationalen Bemühungen in Afghanistan, die »Synergien« zwischen den Zielen von UNAMA und ISAF und die Notwendigkeit von Zusammenarbeit, Koordinierung und gegenseitiger Unterstützung.³⁵ In ähnlicher Weise war es durch die Unterstützung von Ratsmitgliedern möglich, das Thema zivile Opfer von Militäreinsätzen in den Resolutionen zur Mandatierung der ISAF zu verankern.³⁶

Ein Hauptthema für einen hochrangigen Dialog mit den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit zivil-militärischer Zusammenarbeit sollten die Vorkehrungen für die internationale Unterstützung in der Zeit nach 2014, das heißt nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanische Regierung sein. Für diese Phase sind die Rahmenbedingungen für eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit zwischen der UNAMA und der ISAF wesentlich günstiger als gegenwärtig. Zum einen ist dann die ISAF nicht mehr in den Zwängen der Aufstandsbekämpfung eingebunden, zum anderen sollte sich das nationale Interesse der NATO-Staaten an einem langfristig erfolgreichen Ausstieg aus der Kampfphase weitgehend mit dem Interesse der Vereinten Nationen an nachhaltiger Entwicklung und Stabilität decken. Die unterschiedlichen Zielvorstellungen und Prioritäten, aber auch der unterschiedliche Stellenwert, welcher der afghanischen Eigenverantwortung gegeben wird, fallen in dieser nächsten Phase nicht mehr so stark ins Gewicht. Ein solcher Dialog über die Arrangements nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung muss, neben den Vereinten Nationen und der NATO, natürlich auch die afghanische Regierung einschließen sowie andere wichtige Akteure in Afghanistan, wie etwa die Weltbank und die Europäische Union. Wichtige Themen der Diskussion könnten die Arbeitsteilung im Polizei- und Justizsektor, im Sicherheitssektor, im Bereich der Wiedereingliederung und der nationalen Aussöhnung sein.

Im Zusammenhang mit der Neuaufstellung der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan muss mit den Mitgliedstaaten auch über die Stärkung der UNAMA gesprochen werden. Bisherige Bemühungen in

diese Richtung waren vor allem quantitativer Natur. Die UNAMA ist gegenwärtig (mit etwa 300 internationalen und 1200 nationalen Mitarbeitern in Kabul und 18 Regional- und Provinzbüros) sicherlich um einiges größer als zum Beispiel im Jahr 2006 am Ende des sogenannten »Bonn-Prozesses« (mit 200 internationalen und 700 nationalen Mitarbeitern in Kabul und acht Regional- und Provinzbüros). Die Einflussmöglichkeiten und Befugnisse der Mission sind aber in dieser Zeit nicht im gleichen Maße (wenn überhaupt) gewachsen. Das Übergewicht des Militärs hat sein Gegenstück in der Schwäche auf der zivilen Seite, die auch von den militärischen Akteuren beklagt wird. Für die Phase nach der Übergabe der Sicherheitsverantwortung sollte versucht werden, das gegenwärtige Ungleichgewicht abzubauen. Ein mögliches Modell könnte auf der Struktur des UN-Einsatzes in Kosovo aufbauen. Dort waren Hauptakteure im zivilen Bereich – EU und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) – bereit, unter dem Dach der UN zu arbeiten und ihre (selbstfinanzierten) Aktivitäten in sogenannten Säulen auszuüben. Letztere waren mit Mitarbeitern der jeweiligen Organisation besetzt, wurden aber von stellvertretenden Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs geleitet. Diese wurden zwar von der jeweiligen Organisation vorgeschlagen, mussten aber vom UN-Generalsekretär ernannt und seinem Sonderbeauftragten zumindest formell unterstellt werden. Die Arrangements in Afghanistan sind sicherlich komplexer als in Kosovo und die Probleme größer (schon allein angesichts der Größe des Landes, der Bevölkerungszahl und des Entwicklungsstands). Doch es wäre interessant, die Bereitschaft auszuloten, mit der andere Organisationen – einschließlich »ziviler« Akteure der NATO – bereit wären, sich in die Koordinierungshoheit der Vereinten Nationen einzuordnen.

Das Übergewicht des Militärs hat sein Gegenstück in der Schwäche auf der zivilen Seite, die auch von den militärischen Akteuren beklagt wird.

Ein mögliches Modell könnte auf der Struktur des UN-Einsatzes in Kosovo aufbauen.

31 Vgl. Ziff. 3 der Erklärung der Staats- und Regierungschefs zu Afghanistan, a.a.O. (Anm. 25): »We recognise that success cannot be achieved by military means alone [...]«.

32 UN-Dok. S/RES/1917 v. 22.3.2010, Präambel, Abs. 4.

33 Vgl. dazu auch Michael F. Harsch/Janka Oertel/Johannes Varwick, UN-NATO-Erklärung: Wenig Lärm um (fast) nichts, Vereinte Nationen, 1/2009, S. 10.

34 Stattdessen gab es einen Aufruf zu »enger Abstimmung mit [...] dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs«, UN-Dok. S/RES/1707 v. 12.9.2006, Ziff. 4; die beiden Resolutionen 1413 und 1444 aus dem Jahr 2002 enthielten noch nicht einmal diesen Verweis.

35 UN-Dok. S/RES/1776 v. 19.9.2007, Präambel, Abs. 7.

36 In Resolution 1746 mit dem Mandat für die UNAMA von 2007 beauftragte der Sicherheitsrat die Mission erstmals, die Situation von Zivilisten in bewaffneten Konflikten zu beobachten, Ziff. 4; die ISAF-Resolution des gleichen Jahres enthält, ebenfalls erstmals, eine Referenz zu früheren Ratsresolutionen zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, vgl. UN-Dok. S/RES/1776 v. 19.9.2007, Präambel, Abs. 3.

Deutschland und die UNAMA: Bisher nur ein Nebenkriegsschauplatz

Johannes Varwick · Martin Schmid · Christian Stock



Trotz des häufig proklamierten UN-Enthusiasmus Deutschlands steht sein Engagement für die zivile UN-Mission UNAMA deutlich im Schatten des NATO-Einsatzes ISAF. Dies äußert sich nicht nur in einer Ungleichgewichtung der materiellen und personellen Unterstützung, sondern auch in einer eher nachlässigen Beachtung der UNAMA bei der Formulierung der deutschen Afghanistan-Politik. Die gleichzeitige Schwäche und Überlastung des derzeitigen UNAMA-Mandats spielt hierbei sicherlich eine Rolle. Mit dem bis 2014 geplanten Abzug der ISAF wird jedoch der UN-Mission eine wachsende Bedeutung zukommen. Deutschland sollte sich daher, aber auch um seiner Rolle als engagiertes UN-Mitglied gerecht zu werden, stärker im Rahmen der UNAMA engagieren.



Die Vereinten Nationen sind seit Ende der achtziger Jahre in Afghanistan engagiert.¹ Heute ist die Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan – UNAMA) Dreh- und Angelpunkt der UN-Aktivitäten im Land. Dennoch ist sie in weiten Teilen der Öffentlichkeit weniger bekannt als die militärische Komponente des internationalen Engagements, die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) der NATO. Die Schwerpunktsetzung der deutschen Afghanistan-Politik entspricht diesem Muster: Der militärische Einsatz der Bundeswehr ist omnipräsent (wenngleich auch hier der Grad des deutschen Engagements bei vielen Alliierten als zu niedrig kritisiert wird); der Einsatz der UN wird selbst im Berliner Politikbetrieb nur am Rande zur Kenntnis genommen.



Wie passt dies mit dem Bild Deutschlands als engagiertem UN-Mitgliedstaat zusammen, der in der internationalen Afghanistan-Politik zweifellos eine wichtige Rolle spielt? Der vorliegende Beitrag untersucht die Diskrepanz zwischen dem verbalen ›UN-Enthusiasmus‹ und dem nennenswerten, aber keineswegs hervorstechenden deutschen UN-Engagement in Afghanistan. Als Gründe hierfür werden das zu schwache Mandat der UNAMA und der deutsche Schwerpunkt im Bereich ISAF (die gleichwohl UN-mandatiert ist) erörtert.²

Die zivile Hilfsmission UNAMA

Nachdem die Taliban in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA im November 2001 von einer internationalen Koalition militärisch

gestürzt worden waren, übernahmen die Vereinten Nationen die Führung bei der Gestaltung des Wiederaufbaus Afghanistans. Der damalige Sonderbeauftragte des Generalsekretärs für Afghanistan Lakhdar Brahimi spielte dabei eine Schlüsselrolle. Am 13. November 2001 unterrichtete er den UN-Sicherheitsrat über die Lage in Afghanistan.³ Brahimi stellte notwendige Maßnahmen vor, darunter als vorrangiges Ziel die Wiederherstellung der staatlichen Autorität. Dies wurde in der Resolution 1378 des Sicherheitsrats festgehalten und auch auf der ersten Afghanistan-Konferenz auf dem Bonner Petersberg Anfang Dezember 2001 beschlossen. Um die dort eingesetzte Übergangsregierung und das zivile Personal der UN zu schützen, wurde am 20. Dezember 2001 mit Resolution 1386 die ISAF geschaffen.

Am 28. März 2002 rief der Sicherheitsrat mit Resolution 1401 dann die UNAMA ins Leben. Somit kehrten die Vereinten Nationen mit einer politischen Vertretung nach Afghanistan zurück, nachdem im Mai 2001 die seit dem Jahr 1993 stationierte Sondermission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UN Special Mission to Afghanistan – UNSMA) das Land hatte verlassen müssen.⁴ In der Folgezeit beschäftigte sich der Sicherheitsrat regelmäßig mit der Lage in Afghanistan. Seit dem 11. September 2001 wurden über 40 Resolutionen mit Bezug zu Afghanistan verabschiedet. Einige Resolutionen behandeln den Kampf gegen den internationalen Terrorismus und den Drogenhandel. Die restlichen beziehen sich allgemein auf die Lage in Afghanistan, wobei es in den meisten Fällen um die Mandate von ISAF und UNAMA geht.

Von ihrer Einsetzung bis zum Jahr 2006 war es die Hauptaufgabe der UNAMA, die Umsetzung des sogenannten Petersberg-Prozesses zu unterstützen. Dabei ging es vor allem um den Aufbau eines funktionierenden Staatswesens. Diese Aufgaben sind organisatorisch in der ›ersten Säule‹ der UNAMA verortet. Ergänzend hierzu wird im Rahmen der ›zweiten Säule‹ humanitäre, Aufbau- und Entwicklungshilfe geleistet. Nach dem formellen Abschluss des Petersberg-Prozesses folgte als Handlungsrahmen der Afghanistan-Pakt (Afghanistan Compact), beschlossen auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Jahr 2006.⁵ Der Pakt legte für einen Fünfjahreszeitraum Ziele in den drei Kernbereichen Sicherheit, Governance und Entwicklung fest. Zwei Jahre später wurden diese Ziele in die Nationale Entwicklungsstrategie aufgenommen (Afghan National Development Strategy – ANDS), die auf der Pariser Afghanistan-

Prof. Dr. Johannes Varwick, geb. 1968, ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Erlangen-Nürnberg.
Martin Schmid, geb. 1985, und **Christian Stock**, geb. 1982, promovieren an der Professur Varwick.

Konferenz im Jahr 2008 gemeinsam mit den Geberstaaten beschlossen wurde und ein Leitbild für das Afghanistan des Jahres 2020 enthält. Zusammen mit dem Afghanistan-Pakt wurde im Jahr 2006 ein Gemeinsamer Koordinierungs- und Überwachungsbeirat (Joint Coordination and Monitoring Board – JCMB) eingesetzt, der von der afghanischen Regierung und der UNAMA gemeinsam geleitet wird. Dieses Gremium soll dafür Sorge tragen, dass die Entwicklungsstrategie umgesetzt wird. Die Aufgabe der UNAMA hierbei lautet: »eine kohärentere Unterstützung der afghanischen Regierung durch die internationale Gemeinschaft sowie die Einhaltung der im Afghanistan-Pakt aufgeführten Grundsätze der Wirksamkeit der Hilfe zu fördern, namentlich durch die Mobilisierung von Ressourcen, die Koordinierung der von internationalen Gebern und Organisationen bereitgestellten Hilfe und die Steuerung der Beiträge der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen, insbesondere für die Drogenbekämpfungs-, Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen.«⁶ Neben dieser Koordinierungsfunktion sieht das gegenwärtige Mandat der UNAMA unter anderem folgende Schwerpunkte vor: verstärkte Kooperation mit der ISAF und dem Hohen Zivilen Beauftragten der NATO, Unterstützung von Aussöhnung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten, Hilfe bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, Unterstützung regionaler Kooperation, Unterstützung des Übergangs (Kabul-Prozess) durch landesweite Präsenz, Überwachung des Schutzes der Menschenrechte sowie Versorgung und Rückführung von Binnenvertriebenen.⁷

Der Koordinierungsauftrag der UNAMA findet in einem hochkomplexen Umfeld von internationalen und lokalen Akteuren statt und ist bisweilen nur schwer zu erfüllen. Ein von Praktikern wie Beobachtern durchgängig beklagtes Problem ist die mangelnde Bereitschaft der verschiedenen Akteure, sich vom JCMB koordinieren zu lassen. Dies hängt in einigen Fällen mit der (traditionellen) Eigenständigkeit der Akteure zusammen, die auch als Mitglieder der weiteren UN-Familie nicht automatisch solchen Anweisungen Folge leisten wollen. Im Falle des wichtigsten internationalen Akteurs, der ISAF, liegt dies insbesondere an ihrem deutlichen finanziellen, persönlichen und politischen Übergewicht.

Die Frage nach dem Erfolg der UNAMA ist daher nicht eindimensional zu beantworten. Die Zusammenstellung erreichter »Benchmarks« im jüngsten Bericht des Generalsekretärs zu Afghanistan⁸ ist eindrucksvoll. Dennoch können diese »Benchmarks« nicht ohne weiteres für eine Bewertung des von der UNAMA Erreichten herangezogen werden. Denn zum einen orientieren sie sich an den Zielsetzungen der Rahmenabkommen (Afghanistan-Pakt, Nationale Entwicklungsstrategie und die Afghanistan-Konferenzen in London und Kabul), womit die Hauptverant-

Tabelle 1: Entwicklung des UNAMA-Haushalts und des deutschen Anteils daran (in Millionen US-Dollar)

Zeitraum	Beantragt	Zugewiesen	Verwendet	Dt. Anteil
2002–2003	k. A.	k. A.	80,1	7,8
2004–2005	128,9*	121,7	104,9	10,5
2006	65,7**	65,6	62,4	5,7
2007	67,5	k. A.	57,9	5,0
2008	80,9	76,0	86,3	6,5
2009	178,4**	243,9	256,6	20,9
2010	241,9	226,9	238,6	18,2
2011	281,7**	k. A.	Offen	22,6***

*errechnet, **beinhaltet einen Übertrag, ***gemessen am Beantragten.

Quellen: eigene Berechnungen; einige Zahlen beruhen auf Berichten des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und des UN-Generalsekretärs; der deutsche Anteil wurde anhand der zugewiesenen oder ersatzweise der verwendeten Mittel errechnet; »Verwendet« bezieht sich auf UN-Schätzungen am Ende der jeweiligen Periode.

wortung für die Umsetzung bei der afghanischen Regierung liegt (Afghan ownership). Zum anderen sind nicht alle Elemente der Rahmenabkommen Teil des UNAMA-Mandats. Dies gilt insbesondere für den maßgeblichen Sicherheitsbereich. Die Sicherheitslage ist, ungeachtet der Wechselwirkungen mit den anderen Bereichen, das einstweilen wichtigste Kriterium für die Bewertung der Lage in Afghanistan. Sie hat sich im vergangenen Jahr jedoch nochmals gravie-

1 Zur Geschichte des UN-Engagements in Afghanistan siehe: <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/un-afghan-history.shtml>

2 Der Beitrag schließt an ein Forschungsprojekt der Autoren an, dessen Teilergebnisse in ausführlicherer Form veröffentlicht werden in: Johannes Varwick/Martin Schmid/Christian Stock, Das deutsche Afghanistan-Engagement in den Vereinten Nationen, in: Stefan Fröhlich/Klaus Brummer (Hrsg.), 10 Jahre Deutschland in Afghanistan, Wiesbaden (in Vorbereitung).

3 Deutsche Fassung der Unterrichtung: http://www.un.org/Depts/german/sr/sr_sonst/brahimi_novo1.pdf

4 Vgl. Security Council Report, Afghanistan Historical Chronology, 5.4.2011, <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gkKWLeMTIsG/b.2687219/>

5 Siehe UN Doc. S/2006/90 v. 9.2.2006, Annex. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit »UN-Dok.« abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit »UN Doc.«.

6 UN-Dok. S/RES/1806 v. 20.3.2008.

7 UN-Dok. S/RES/1974 v. 22.3.2011.

8 Siehe Report of the Secretary-General, The Situation in Afghanistan and Its Implications for International Peace and Security, UN Doc. A/65/783–S/2011/120 v. 9.3.2011.

Tabelle 2: Direkte Zuweisungen der Bundesregierung an UN-Organisationen in Afghanistan und gesamte deutsche Entwicklungshilfe für Afghanistan 2002 bis 2008 im Vergleich (in Mio. Euro)

Direkte Zuweisungen			Gesamte Entwicklungshilfe	
Jahr	Empfänger	Betrag	Jahr	Betrag ^e
2002	FAO	7,44	2002	98,22
	UNHCR	ca. 5,70		
	UNMAS ^a	4,40		
2002/2003	UNESCO	0,21		
	UNICEF	2,30		
	WHO ^b	k.A.		
2003	UNHCR	6,30	2003	72,69
	FAO	3,20		
	UNMAS ^a	2,59		
2004	FAO	8,66	2004	60,48
2005	UNMAS ^a	3,40	2005	79,83
	FAO	1,17		
2006	UNHCR ^c	27,40	2006	94,04
	ILO	0,27		
2006/2007	UNMAS ^a	8,50		
2007	UNHCR ^c	26,30	2007	158,70
	FAO	5,07		
2008	FAO ^d	8,35	2008	199,85
2009	FAO ^d	8,35		
	UNHCR ^c	31,50		

a laut Berichten gingen die Mittel zum Minenräumen auch an weitere UN-Organisationen; b Unterstützung bei der Entsendung von Fachkräften; c Gesamtzahlungen an UNHCR, u.a. nach Afghanistan; d Gesamtumfang des FAO-Treuhandfonds zur Ernährungssicherung, Afghanistan ist Schwerpunktland; e die ursprünglichen Angaben in US-Dollar wurden mit dem mittleren jeweiligen Jahreskurs umgerechnet.

Quellen: Die Zuweisungen an UN-Organisationen wurden den Berichten zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen 2002/2003, 2004/2005, 2006/2007 und 2008/2009 entnommen. Für den Umfang der gesamten deutschen Entwicklungshilfe siehe Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Bundesregierung, Berlin, Dezember 2010, S. 102.

rend verschlechtert: Im Jahr 2010 stieg die Anzahl der zivilen Opfer im Vergleich zu 2009 um 19 Prozent auf 7120 Personen.⁹ Der Großteil dieser zivilen Opfer ist zwar nicht auf den Einsatz der ISAF oder der afghanischen Regierung zurückzuführen. Dennoch sorgte die Veröffentlichung der Anzahl der zivilen Opfer, welche die UNAMA seit dem Jahr 2008 halbjährlich vornimmt, durchaus für Spannungen in der internationalen Gemeinschaft, insbesondere zwi-

schen der ISAF und der UNAMA. Der UN-Sonderbeauftragte Staffan de Mistura hat diese Berichte als »manchmal zu offen« bezeichnet. Doch würden sie jedem deutlich machen, wie wichtig die Sicherung der grundlegendsten Menschenrechte für die Afghanen ist.¹⁰

Deutschlands Leistungen für die UNAMA

Schon als Gastgeber der ersten Afghanistan-Konferenz auf dem Bonner Petersberg im Jahr 2001 unterstrich Deutschland sein besonderes Interesse am politischen Wiederaufbau Afghanistans und setzte dies auch bei den folgenden Afghanistan-Konferenzen fort. Dieses herausgehobene Engagement zeigte Deutschland auch innerhalb der Gremien der Vereinten Nationen. Als Miteinbringer der Afghanistan-Resolutionen in der UN-Generalversammlung¹¹ dient Deutschland besonders kleineren Ländern als Orientierungspunkt in der Afghanistan-Politik. Die jährliche Afghanistan-Resolution hat zwar, wie die Mehrzahl der von der Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen, vor allem symbolische Bedeutung. Sie bestätigt aber die grundlegenden Richtlinien, die der Sicherheitsrat der UNAMA vorgegeben hat. Seine gegenwärtige nichtständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, sein Vorsitz im Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss und seine Federführung der Afghanistan-Dossiers machen Deutschland zu einem wichtigen Akteur der internationalen Afghanistan-Politik. Die aktive Mitwirkung in verschiedenen informellen Formaten außerhalb des Sicherheitsrats, wie beispielsweise der »Freundesgruppe Afghanistan«,¹² bestätigt den Eindruck der Kontinuität des deutschen Interesses am Fortschritt Afghanistans.

Über dieses Engagement auf der internationalen Ebene hinaus bekräftigte die Bundesregierung nach eigenen Angaben zudem, konkret auf den UN-Einsatz vor Ort bezogen, die »verstärkte zentrale Rolle der UNAMA politisch, finanziell und mit Personal«¹³ zu unterstützen. Ein Beispiel für eine eher im Hintergrund stattfindende Unterstützung war das deutsche Bemühen, der UNAMA – und nicht der ISAF – den Ko-Vorsitz des JCMB gemeinsam mit der afghanischen Regierung zu übertragen. Öffentliche Unterstützung leistete Deutschland für die UNAMA etwa in Form organisatorischer Hilfe bei der Durchführung zweier Ministerkonferenzen, die unter der Schirmherrschaft der UNAMA in den Jahren 2004 und 2006 in Doha stattfanden und den Aufbau der afghanischen (Grenz-)Polizei zum Thema hatten (Doha-Prozess).¹⁴ Da die UNAMA als politische Mission aus dem ordentlichen UN-Haushalt finanziert wird, ist Deutschland als drittgrößter Beitragszahler zum ordentlichen Haushalt automatisch auch drittgrößter Financier der UNAMA. Das bedeutet konkret, dass allein für das Jahr 2010 indirekt knapp 18,2 Millionen US-Dollar für die UNAMA aus dem deutschen

Haushalt zur Verfügung gestellt wurde (siehe Tabelle 1, S. 115). Überdies unterstützte Deutschland die UNAMA wiederholt mit Führungspersonal. So war Tom Koenigs von März 2006 bis Dezember 2007 Sonderbeauftragter und Leiter der UNAMA. Seit März 2010 ist Martin Kobler als stellvertretender Sonderbeauftragter verantwortlich für politische Angelegenheiten.

Es ist deutlich zu sehen, dass Deutschland sich für die UNAMA finanziell engagiert. Dies bedeutet gleichwohl nicht, dass die UNAMA automatisch eine elementare Komponente der deutschen Afghanistan-Politik ist. Da in Afghanistan neben der UNAMA noch viele weitere Akteure der ›UN-Familie‹ tätig sind, mit denen die Bundesregierung vor Ort nicht im ständigen Austausch steht, agiert die UNAMA oft als Koordinator zwischen der deutschen Botschaft in Kabul und dem sogenannten Landesteam der UN. Es besteht in Afghanistan aus über 20 Akteuren aus dem UN-System, wie zum Beispiel dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP). Diese Organisationen sind eine zentrale Stütze der zivilen Aufbauhilfe. Beispielsweise wird der Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans (LOTFA) – ein Treuhandfonds für die Besoldung der afghanischen Sicherheitskräfte – vom UNDP verwaltet.¹⁵ Deutschland ist auch in diesem Bereich der UN aktiv, entweder über die Finanzierung und programmatische Mitgestaltung in den jeweiligen Führungsgremien und/oder über die Zusammenarbeit bei Projekten vor Ort.¹⁶ Deutschland engagiert sich in weiteren zivilen Bereichen, wie etwa der Polizeiausbildung. Hier hatte Deutschland als damalige ›lead nation‹ in diesem Bereich allerdings bis 2006 lediglich 89 Millionen US-Dollar investiert – eine äußerst geringe Summe, wenn man die mehr als 1,7 Milliarden US-Dollar gegenüberstellt, die von den USA allein bis 2005 in die Ausbildung des Militärs gesteckt wurden.¹⁷

Die UNAMA als Teil der deutschen Afghanistan-Politik

Seit ihrer Gründung im Jahr 2002 spielt die UNAMA in der politischen Debatte in Deutschland kaum eine Rolle. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass die UNAMA im Schatten der ISAF steht. Die ISAF, als militärische Mission mit starker deutscher Beteiligung und zahlreichen getöteten Bundeswehrsoldaten, ruft ein größeres Interesse und mehr Emotionen in der Öffentlichkeit hervor als die kleine UN-Mission. Hinzu kommt, dass die ISAF als militärischer Auslandseinsatz jährlich vom Bundestag neu mandatiert werden muss und der finanzielle und personelle Aufwand des Bundeswehreinsetzes ungleich höher ist als jener für die UNAMA. Zum Vergleich: Dem knappen Dutzend Deutschen im Dienste von UNAMA¹⁸ und den knapp 18,2 Millionen US-Dollar an Mitteln aus dem deutschen Haushalt stan-

den im Jahr 2010 mehr als 5000 Bundeswehrsoldaten und ein Budget von weit mehr als 1,1 Milliarden Euro¹⁹ gegenüber. Dies soll keinesfalls die Qualität der erbrachten Leistungen Deutschlands für die UNAMA in Abrede stellen. Insbesondere die Entsendung qua-

Seit ihrer Gründung im Jahr 2002 spielt die UNAMA in der politischen Debatte in Deutschland kaum eine Rolle.

⁹ Siehe Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 34.

¹⁰ Stellungnahme von Staffan de Mistura im Sicherheitsrat, 22.12.2010 (Übersetzung durch Autoren), <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SRSG%20Briefing%20to%20SC/Briefing%20de%20Mistura.22%20December%202010.pdf>

¹¹ Jüngste Resolution: UN-Dok. A/RES/65/8 v. 4.11.2010.

¹² Freundesgruppen sind offene Formate zu verschiedenen Themen, die von einzelnen engagierten Staaten koordiniert werden und vor allem dem Austausch dienen. Im Falle der ›Freundesgruppe Afghanistan‹ ist der Koordinator Kanada; weitere ähnliche und informelle Formate, in die Deutschland eingebunden ist, sind z.B. die Afghanistan-Kontaktgruppe. Zu dieser Art Politikformat siehe auch Jochen Prantl, Entscheidungsfindung in den Vereinten Nationen, in: Helmut Volger (Hrsg.), Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen, München 2007, S. 265–292, hier S. 274–280.

¹³ Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen und einzelnen, global agierenden, internationalen Organisationen und Institutionen im Rahmen des VN-Systems in den Jahren 2008 und 2009, Bundestags-Drucksache 17/2726 v. 5.8.2010, Kap. B.I.1.g.

¹⁴ Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2004 und 2005, Bundestags-Drucksache 16/3800 v. 7.12.2006, Kap. B.13.

¹⁵ Vgl. Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Bundesregierung, Dezember 2010, S. 73, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/556428/publicationFile/131801/101213-AFG-Fortschrittsbericht.pdf>

¹⁶ Eine systematische Auflistung aller von Deutschland unterstützten UN-Projekte in Afghanistan gestaltet sich allerdings schwierig, da diese von deutscher Seite nicht zusammengefasst veröffentlicht werden. So läuft die deutsche Unterstützung über unterschiedliche Kanäle (zum Beispiel Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) in die verschiedenen UN-Organisationen. Die Formen der Veröffentlichung von Geberdaten sind heterogen, teilweise unvollständig und daher nicht vergleichbar. Ergänzende und systematisch durchgeführte schriftliche Anfragen der Autoren bei UN-Organisationen vor Ort wurden nur mit geringem Rücklauf beantwortet.

¹⁷ Iselin Hebbert Larsen, UNAMA in Afghanistan. Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination, NUPI, Oslo 2010, S. 24.

¹⁸ Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Aktivitätenbericht 2010, Berlin 2011, S. 5.

¹⁹ Beantragt wurden von der Bundesregierung 1,059 Milliarden Euro. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung geht jedoch davon aus, dass die jährlichen Kosten knapp zwei Milliarden Euro pro Jahr betragen, siehe Tilman Brück/Olaf de Groot/Friedrich Schneider, Eine erste Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan, Wochenbericht des DIW Berlin 21/2010, S. 28, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.356890.de/10-21-1.pdf

Tabelle 3: UNAMA – Führung, Ereignisse und Mandate

	Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs	Wichtige politische Ereignisse	Afghanistan-Resolutionen des UN-Sicherheitsrats (UNAMA-Mandat)
2001	Lakhdar Brahimi	Bonn-Konferenz (Petersberg-Prozess); Beginn von ISAF	1386, 1373, 1377, 1378, 1383, 1386
2002		Tokyo-Konferenz; Loya Dschirga ernannt Übergangsregierung; Bonn-Konferenz	1388, 1390, 1401 , 1413, 1419, 1444, 1452, 1453
2003		NATO übernimmt ISAF	1455, 1456, 1471 , 1510
2004	Jean Arnault	Loya Dschirga verabschiedet neue Verfassung; Berlin-Konferenz; Präsidentschaftswahlen	1526, 1536 , 1563
2005		Provinz- und Parlamentswahlen	1589 , 1617, 1623, 1624
2006	Tom Koenigs	London-Konferenz (Afghanistan-Pakt)	1659, 1662 , 1707, 1735
2007			1746 , 1776, 1787
2008	Kai Eide	Paris-Konferenz	1805, 1806 , 1817, 1822, 1833
2009		Den Haag-Konferenz; Präsidentschaftswahlen	1868 , 1890, 1904
2010	Staffan de Mistura	London-Konferenz; Friedens-Dschirga; Kabul-Konferenz; Parlamentswahlen	1917 , 1943, 1963
2011		Bonn-II-Konferenz	1974

lifizierten Personals darf hier nochmals unterstrichen werden. Es ist allerdings klar, dass das UNAMA-Engagement und der Einsatz im ›engeren UN-Rahmen‹ (in Abgrenzung zur ISAF, deren Mandatierung durch die Vereinten Nationen stets betont wird) damit doch deutlich in den Hintergrund gerückt werden. Dies spiegelt sich auch im jüngsten ›Fortschrittsbericht Afghanistan‹ der Bundesregierung wider, in dem die UNAMA nur am Rande erwähnt wird.²⁰

Der schmale Zuschnitt der UNAMA muss im Kontext des Afghanistan-Konflikts als gescheitert angesehen werden.

Abgesehen davon, dass der Schwerpunkt der deutschen Afghanistan-Politik im militärischen Bereich liegt, laufen die zivilen Anstrengungen auch überwiegend über andere Kanäle – bilateral über nicht-staatliche Organisationen oder multilateral über die Europäische Union, wie das Beispiel EUPOL Afghanistan zeigt. Allerdings war ursprünglich auch nicht angedacht, dass die UNAMA als mächtiger Akteur auftreten und die zivilen Anstrengungen leiten oder gar selbst ausführen sollte. Stattdessen wurde bei der Konzeption der UNAMA im Jahr 2002 Wert auf einen schmalen Zuschnitt gelegt, um die afghanische Eigenverantwortung zu stärken. Diese Konzeption muss, zumindest im Kontext des Afghanistan-Konflikts, als gescheitert angesehen werden: Die staatlichen Strukturen in Afghanistan, sofern sie überhaupt

in der erhofften Weise je existiert hatten, waren im Jahr 2002 noch zu schwach, um ein größeres Maß an Verantwortung zu tragen.²¹ Das mit dieser Konzeption einhergehende personelle Übergewicht Einheimischer bei der UNAMA (rund 80 Prozent des Personals ist afghanisch) kann jedoch als Erfolg verbucht werden, da es einen wichtigen Beitrag zur vergleichsweise guten Akzeptanz dieser Mission bei den Afghanen selbst geleistet hat. Die ›leichte‹ Konzeption von UNAMA trug neben der herausgehobenen Bedeutung des Sicherheitsaspekts jedoch insgesamt dazu bei, dass die ISAF zum dominierenden Akteur der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan wurde. So ist es dann auch verständlich, dass Deutschland die Stärkung der zivilen Komponente der Krisenbewältigung in Afghanistan nicht über die UN, sondern über die NATO und die ISAF zu bewirken suchte. Ein Ergebnis hiervon ist die Weiterentwicklung des ›comprehensive approach‹ der NATO, der durchaus dem deutschen Ansatz der ›Vernetzten Sicherheit‹ entspricht.

Bezüglich der konkreten deutschen UNAMA-Politik wurden von der Opposition im Deutschen Bundestag Verbesserungen gefordert, zum Beispiel von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der mit Tom Koenigs seit 2009 auch ein ehemaliger UNAMA-Leiter angehört. In einem Entschließungsantrag forderte die Fraktion die Bundesregierung auf, sich stärker für eine Vergrößerung sowie eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der UNAMA einzusetzen. Als Beispiel für ein solch verstärktes Engagement nennt der Antrag den Bau eines neuen Bürogebäudes in Kandahar. Bei der personellen Ausstattung sollte Deutschland einen Beitrag dazu leisten, geeignetes Personal für die offenen Stellen auch unter deutschen Bewerbern zu finden.²² Die Rekrutierungsprobleme der UNAMA – gegenwärtig ist immer noch mehr als ein Drittel der Posten vakant²³ – sind der Bundesregierung bekannt. Allerdings sind die Vereinten Nationen in Afghanistan aufgrund der schlechten Sicherheitslage und der relativ geringen Bezahlung für deutsche Bewerber grundsätzlich ein wenig attraktiver Arbeitgeber. Dies wurde unter anderem bei einem Anschlag Anfang April 2011 auf das UN-Hauptquartier im nordafghanischen Masar-i-Scharif deutlich, bei dem mindestens zehn Menschen getötet wurden.

Bilanz und Handlungsempfehlungen an die deutsche Politik

Die geringe Aufmerksamkeit, die der UNAMA in der deutschen Afghanistan-Politik zukommt, ist aus den genannten Gründen verständlich. Der im Vergleich zu vielen anderen Staaten bedeutende Beitrag zur Finanzierung und Personalausstattung der Mission scheint zudem gegen die Notwendigkeit zu sprechen, am deutschen Engagement im Rahmen der

UNAMA etwas zu ändern. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn Deutschland als traditionell UN-freundlicher Staat – der diese Tradition auch gern beschwört – der UN-Perspektive vor Ort in Afghanistan mehr Aufmerksamkeit schenken würde. Der Vergleich mit anderen, weniger engagierten, Staaten geht fehl. Denn ein überzeugter – und überzeugen wollender – Multilateralist wie Deutschland, von dem man zu Recht sagen kann, dass bei ihm »die Unterstützung der Weltorganisation zum kleinen Einmaleins«²⁴ zählt, sollte durchaus mit Initiativen neue Impulse setzen. Die gegenwärtige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat bietet dafür eine hervorragende Gelegenheit. Dann wäre es auch nicht mehr nötig, in der Außendarstellung bezüglich der UNAMA immer wieder auf das hohe Grundniveau der deutschen UN-Politik rekurrieren zu müssen.

Zudem besteht dringender Handlungsbedarf bezüglich der Konzeption der UNAMA. Zwar arbeitet die Mission derzeit noch im Schatten der ISAF und der Operation »Enduring Freedom«. Dies wird sich aber voraussichtlich ändern, sollte der Abzug der ISAF, wie angekündigt, bis 2014 erfolgen. In diesem Zusammenhang sagte die Bundesregierung Afghanistan auch nach dem Truppenabzug fortdauernde Unterstützung zu.²⁵ Neben diesen politischen Signalen sollte das bisherige Engagement in Afghanistan umfassend bilanziert werden. Dabei sollte sowohl das militärische als auch das zivile Engagement der verschiedenen internationalen Akteure einbezogen werden, einschließlich der UNAMA und der anderen UN-Akteure vor Ort. Dabei gilt es, das UNAMA-Mandat an die neuen Gegebenheiten anzupassen, so dass die Mission über die Ressourcen verfügt, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt.

Eine wichtige Überlegung wird dabei sein, wie robust die UNAMA künftig werden muss, um ihr Mandat zu erfüllen. Wesentlich dabei ist etwa der Schutz der Mitarbeiter und die Notwendigkeit, Wahlen und andere Aktivitäten, die potenziell zum Ziel von Gewaltakten Aufständischer werden können, zu sichern. In diesem Zusammenhang betonen zahlreiche Akteure vor Ort, dass die bisherige Nicht-Robustheit der UN-Mission durchaus als ein Vorteil angesehen werden kann. Auf der anderen Seite ist offen, in welchem Umfang die sich formierenden afghanischen Sicherheitskräfte in der Lage sein werden, die Sicherheitsbedürfnisse der Afghanen zu befriedigen. Abhängig von der Beantwortung dieser Frage wäre auch denkbar, Teile der ISAF als robuste Komponente in die UNAMA zu integrieren.

Der Übergangsprozess bietet also eine Chance, die UNAMA neu auszurichten, da sie nach dem Abzug der ISAF verstärkt als Partner für die Afghanen benötigt werden wird. Deutschland könnte hier als Impulsgeber auftreten und sich mit Nachdruck für eine Ausweitung der UNAMA einsetzen. Als traditionell guter Partner der Afghanen, als nichtständi-

ges Mitglied im Sicherheitsrat und als das Land, welches in den relevanten Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Sicherheitsrats den Vorsitz hat, wäre Deutschland für diese Rolle prädestiniert. Wegweisend für diese Entwicklungen könnte dabei die »Bonn-II-Konferenz« sein, bei der es auch um die Rolle der UNAMA gehen wird und die Deutschland am 5. Dezember 2011 auf Wunsch der afghanischen Regierung auf dem Bonner Petersberg ausrichten wird. »Für deren Erfolg wird es auch darauf ankommen, eine Zwischenbilanz des bisherigen Engagements der Vereinten Nationen und der internationalen Anstrengungen in Afghanistan zu ziehen. Letztlich müssen wir die Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) zur Übernahme weiterer Aufgaben im zivilen Bereich befähigen. Dies wird ein wesentlicher Eckpfeiler sein für die Flankierung der in den kommenden Jahren zu vollziehenden Übergabe der Verantwortung«, so der deutsche UN-Botschafter Peter Wittig.²⁶

Für die Übergabe der Verantwortung ist es zudem ein wichtiges Zeichen, dass auf der geplanten Konferenz in Bonn nach zehn Jahren erstmals wieder Vertreter verschiedener afghanischer Gruppen anwesend sein werden und Afghanistan nicht ausschließlich von der Regierung von Hamid Karsai vertreten wird. Dies wäre eine maßgebliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Übergang zur afghanischen Eigenverantwortung, bei der eine gestärkte UNAMA den Abzug der ISAF kompensiert. Im Idealfall würde die UN-Mission dann ebenfalls in einem nächsten Schritt ihre Aktivitäten in den verschiedenen Provinzen langsam zurückfahren, um die Verantwortung in die Hände der Afghanen zu übergeben. In einem solchen Szenario wäre die UNAMA für Deutschland ein richtiges Format, um seine zivil ausgerichtete Afghanistan-Politik effizient umzusetzen.

Der Übergangsprozess bietet eine Chance, die UNAMA neu auszurichten, da sie nach dem Abzug der ISAF verstärkt als Partner für die Afghanen benötigt werden wird.

²⁰ Vgl. Fortschrittsbericht, a.a.O. (Anm. 15).

²¹ Fatima Ayub/Sari Kouvo/Rachel Wareham, Security Sector Reform in Afghanistan, Brüssel 2009, S. 9, http://initiativeforpeacebuilding.org/pdf/Security_Sector_Reform_in_Afghanistan.pdf

²² Entschließungsantrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 17/4585 v. 27.1.2011, S. 7.

²³ Zum 31. Januar 2011 waren es 32 Prozent, vgl. Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 8), Abs. 72.

²⁴ Johannes Varwick, Die deutsche UNO-Politik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik, Wiesbaden 2011, S. 514–531, hier S. 516.

²⁵ Siehe etwa: Außenminister Guido Westerwelle, Rede auf der 47. Münchner Sicherheitskonferenz, 6.2.2011, http://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110206-BM-Mue_Siko.html

²⁶ Peter Wittig, Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012, Vereinte Nationen, 1/2011, S. 3–7, hier S. 4.

Die Rolle der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) bei der Bewältigung nuklearer Unfälle

Tim René Salomon · Julian Udich*



Die Arbeit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) ist so vielfältig wie die Nutzungsmöglichkeiten der Kernenergie selbst. Nach der Atomreaktorkatastrophe in Japan im März 2011 ist insbesondere ihre Rolle bei der Bewältigung nuklearer Unfälle in das Interesse der Öffentlichkeit gerückt. Für die zurückhaltende Informationspolitik und ihre Hilflosigkeit angesichts der Katastrophe in Japan wurde die IAEA stark kritisiert. Dieser Beitrag stellt das Rechtsregime zur Bewältigung nuklearer Unfälle vor, zeigt die praktischen Problemfelder auf und endet mit einem Blick in die Zukunft der IAEA, die auch ihr Selbstverständnis im Interesse der eigenen Glaubwürdigkeit überdenken muss.



Tim René Salomon, geb. 1984, und **Julian Udich**, geb. 1985, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Allgemeine Staatslehre, Völker- und Europarecht der Bucerius Law School, Hamburg, von Prof. Dr. Doris König, M.C.L. (Miami).

Im Jahr 1954 wurden die hohen Erwartungen an die Kernenergie in eindrucksvolle Worte gefasst: »Our children will enjoy in their homes electrical energy too cheap to meter.«¹ Seitdem ist viel passiert. Spätestens seit der Katastrophe von Tschernobyl vor 25 Jahren kann die Kernenergie nicht mehr als das nebenwirkungsfreie Rezept gegen den immer weiter steigenden Energiehunger der Welt gelten. Durch die Erdbebenkatastrophe in Japan vom 11. März 2011, die das Versagen der Kühlsysteme mehrerer Atomkraftwerke und dadurch den Austritt einer erheblichen Menge von Radioaktivität nach sich zog, sind die Einwände gegen die Unbedenklichkeit der Energiegewinnung durch Kernkraft nun noch stärker geworden. Vor allem in Deutschland wachsen die Bedenken der Bevölkerung hinsichtlich der Sicherheit der Kraftwerke, insbesondere vor dem Hintergrund terroristischer Anschläge.² Dies veranlasste die deutsche Regierung im März 2011, ein »Moratorium« anzuordnen und die ältesten Kraftwerke vorübergehend vom Netz zu nehmen. Auf der Grundlage zweier unabhängiger Kommissionsgutachten beschloss sie dann Ende Mai 2011 den vollständigen Atomausstieg schrittweise bis Ende 2022.

Der Wandel in der Sichtweise der Öffentlichkeit lässt auch die Arbeit der Internationalen Atomenergie-Organisation (International Atomic Energy Agency – IAEA) nicht unberührt. So haben sich deren Aufgaben seit ihrer Gründung teils erheblich gewandelt. In der Diskussion stand die IAEA zuletzt vor allem im Rahmen der Zerwürfnisse um das iranische Atomprogramm.³ Im Zusammenhang mit der Erdbebenkatastrophe in Japan geriet nun ein neuer Aspekt ihrer Arbeit in den Fokus, die Bewältigung atomarer

Katastrophen.⁴ Im Folgenden wird die Arbeit der IAEA in diesem Bereich vorgestellt.

Ziele und Aufgaben der IAEA

Der Schrecken, den der Abwurf der Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki am 6. und 9. August 1945 hinterließ, sollte nicht den Blick auf die friedlichen Nutzungsmöglichkeiten der Kernenergie versperren. Nach gescheiterten Verhandlungen über eine international einheitliche Herangehensweise hinsichtlich der Kernenergienutzung schlug der damalige Präsident der Vereinigten Staaten Dwight D. Eisenhower aus diesem Grunde in seiner als »Atoms for Peace«-Rede⁵ bekannt gewordenen Ansprache an die UN-Generalversammlung am 8. Dezember 1953 die Gründung einer internationalen Organisation vor.⁶ Darauf folgten multilaterale Verhandlungen, die 1957 zur Gründung der IAEA führten, welche sich mit friedlichen Nutzungsmöglichkeiten nuklearer Energie befassen und die internationalen Anstrengungen diesbezüglich koordinieren sollte. Die IAEA ist keine

* Die Autoren danken Thilo Neumann für hilfreiche Anmerkungen.

1 So der damalige Vorsitzende der U.S.-Atomenergie-Kommission Lewis B. Strauss, zitiert in: Hamish McRae, Forget Nuclear Power – Focus on Greener Energy Sources and Promoting Conservation, *The Independent*, 30.11.2005.

2 Statt vieler Fritz Vorholz, Schluss, aus – Atomkraftwerke waren nicht sicher, sind es nicht und werden es niemals sein, *Die Zeit*, 17.3.2011.

3 Vgl. Michael Brzoska/Götz Neuneck, Iran – auf dem Weg zur Bombe?, *Vereinte Nationen (VN)*, 4/2010, S. 152–156; Manfred Gröning/Wolfgang Rudischhauser, Die Organe der IAEA und ihr Umgang mit dem Iran und anderen aktuellen Krisen, in: Dirk Schriefer/Walter Sandtner/Wolfgang Rudischhauser (Hrsg.), 50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA, Baden-Baden 2007, S. 32–57.

4 Stellvertretend Jan Dirk Herbermann, Wächter ohne Macht, *Der Tagesspiegel*, 18.3.2011; Ralf Leonhard, Hilflos und stumm; *Internationale Atomenergieorganisation, die tageszeitung*, 16.3.2011.

5 Rede siehe: http://www.iaea.org/About/history_speech.html

6 Zu vorausgegangenen Verhandlungen: Norbert Pelzer, IAEA – Internationale Atomenergie-Organisation, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Aufl., München 1991, S. 282–289, hier S. 282f.; Hans-Friedrich Meyer, Die Geschichte der Internationalen Atomenergie-Organisation IAEA, in: Schriefer/Sandtner/Rudischhauser, a.a.O. (Anm. 3), S. 10–29.

Sonderorganisation der Vereinten Nationen im eigentlichen Sinne. Sie ist aber aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte mit diesen durch ein besonderes Vertragsverhältnis verbunden, welches eine nahe Zusammenarbeit zwischen der IAEA und der Generalversammlung sowie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorsieht.⁷ Als Ziel setzt sich die IAEA in ihrer Satzung, »den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand zu beschleunigen und zu steigern.«⁸ Um dieses Ziel zu erreichen, operiert sie auf drei Ebenen:⁹ Zunächst forscht sie selbst über Anwendungsmöglichkeiten nuklearer Technologie und fördert die praktische Anwendung von Energiegewinnung durch Kernkraft im Wege des Technologietransfer.¹⁰ Daneben wird versucht, Sicherheitsstandards in Anlagen zu schaffen, aber auch Gefahren, beispielsweise im Zusammenhang mit terroristischen Angriffen abzuwehren.¹¹ Ferner untersucht die IAEA bestehende Kernkraftwerke, um sicher zu stellen, dass diese allein der friedlichen Nutzung dienen.¹²

Die Reaktorsicherheit und insbesondere den Umgang mit nuklearen Unfällen betreffend, wurden unter federführender Beteiligung der IAEA multilaterale Vertragswerke ausgehandelt, die im Störfall weitergehende Schäden verhindern und ihnen vorbeugen sollen. Präventiv wirkt zunächst das Übereinkommen über nukleare Sicherheit (Convention on Nuclear Safety¹³), welches als erstes verbindliches Übereinkommen Mindestanforderungen an Atomkraftanlagen stellt.¹⁴ Darüber hinaus initiiert die IAEA unverbindliche Rechtsinstrumente und veröffentlicht Sicherheitsrichtlinien als Referenzwerke, bei deren Umsetzung die IAEA wiederum eine Rolle spielt, und welche es Staaten, die derartige Anlagen betreiben, ermöglichen sollen, deren Sicherheit zu garantieren.¹⁵ Im Rahmen der Diskussionen um die Reaktorsicherheit, die durch die Katastrophe in Japan entfacht wurde, ist frühzeitig insbesondere auch auf Nachbesserungsbedarf im System der Präventivmaßnahmen hingewiesen worden.¹⁶ IAEA-Generaldirektor Yukiya Amano berichtete dem Gouverneursrat der IAEA darüber hinaus, dass auch das Vertragswerk zur Reaktion auf nukleare Notfälle nicht den Realitäten des 21. Jahrhunderts entspräche.¹⁷ Im Folgenden wird die Rolle der IAEA im Zusammenhang mit jenem Vertragswerk vorgestellt.

Die IAEA als Garantin effektiver Gefahrenabwehr im nuklearen Notfall?

Unter federführender Beteiligung der IAEA wurde ein Regelwerk geschaffen, welches eine koordinierte internationale Reaktion auf nukleare Notfälle ermöglichen soll. Zunächst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt, um dann deren Umsetzung unter Beteiligung der IAEA näher zu beschreiben.

Vertragswerk

Frühzeitige Benachrichtigung (CENNA)

Das Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen (Convention on Early Notification of a Nuclear Accident – CENNA¹⁸) verpflichtet die Vertragsstaaten insbesondere dazu, möglicherweise betroffene Staaten sowie die IAEA frühzeitig zu informieren. Während der Katastrophe in

7 Der IAEA gehören gegenwärtig 151 Staaten an (Stand: November 2010). Eckart Klein, United Nations, Specialized Agencies, in: Rüdiger Wolfrum (Ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law online edition (MPEPIL), Rn. 11; Johann Rautenbach, International Atomic Energy Agency (IAEA), in: Wolfrum (Ed.), MPEPIL, Rn. 2; Werner Meng, Article 57, in: Bruno Simma, et al. (Ed.), The Charter of the United Nations, 2. Aufl., München/Oxford 2002, Rn. 10; Pelzer (Anm. 6), S. 282; Dirk Schriefer, Die IAEA im System der Vereinten Nationen, in: Schriefer/Sandtner/Rudischhauser, a.a.O. (Anm. 3), S. 149–153. Zum Vertragswerk: IAEA Doc. INFIRC/11 v. 30.10.1959; IAEA Doc. INFIRC/11/Add.1 v. 2.12.1963.

8 Art. 2 der IAEA-Satzung, <http://www.iaea.org/About/statute.html>; in Deutschland in Kraft getreten am 1.10.1957, Bundesgesetzblatt (BGBl.), 1957 II, Nr. 30, S. 1357ff.

9 Dirk Schriefer, Die Hauptaufgaben der IAEA, in: Schriefer/Sandtner/Rudischhauser, a.a.O. (Anm. 3), S. 30f.; Rautenbach a.a.O. (Anm. 7), Rn. 24ff.

10 Dazu insbesondere Art. III Abs. A Ziff. 1, 2, 3, 4 und 7 der IAEA-Satzung.

11 Art. III Abs. A Ziff. 6 der IAEA-Satzung.

12 Insbesondere Art. III Abs. A Ziff. 5 der IAEA-Satzung.

13 Im Dezember 2010 hatten 72 Staaten das Übereinkommen ratifiziert und 65 unterzeichnet. Text: IAEA Doc. INFIRC/449 v. 5.7.1994, http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/nuclear_safety.html; in Kraft getreten am 17.6.1994; in Deutschland in Kraft getreten am 8.1.1997, BGBl. 1997 II, Nr. 2, S. 131ff. Dazu Odette Jankowitsch-Prevor, The Convention on Nuclear Safety, in: IAEA/OECD, International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period, 2006, S. 155–168.

14 Dazu Menno T. Kamminga, The IAEA Convention on Nuclear Safety, International & Comparative Law Quarterly (ICLQ), 44. Jg., 4/1995, S. 872–882; Günther Handl, The IAEA Nuclear Safety Conventions: An Example of Successful Treaty Management?, Nuclear Law Bulletin, 72. Jg., 2004, S. 7–27, http://www.oecd-nea.org/law/nlb/nlb-72/007_027.pdf

15 Näher Rautenbach a.a.O. (Anm. 7), Rn. 42; Harald Müller, Die IAEA unter Beschuß, VN, 3/2003, S. 73, 74f. und Hans Blix, The Role of the IAEA in the Development of International Law, Nordic Journal of International Law, 58. Jg., 3–4/1989, S. 231–242.

16 George Jahn, Revamped Emergency Responses Needed, AP, 21.3.2011.

17 Introductory Statement to Board of Governors, by IAEA Director-General Yukiya Amano, Wien, 21.3.2011, <http://www.iaea.org/newscenter/statements/2011/amsp2011no07.html>

18 Das Übereinkommen hatten im Mai 2011 110 Staaten ratifiziert und 69 unterzeichnet. Text: IAEA Doc. INFIRC/335 v. 18.11.1986, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc335.shtml>; in Kraft getreten am 27.10.1986; in Deutschland in Kraft getreten am 15.10.1989, BGBl. 1989 II, Nr. 18, S. 434ff.



Mitglieder des IAEA-Ermittlungsteams besuchen am 27. Mai 2011 die Atomanlage Fukushima Daiichi, um das Ausmaß der Zerstörung zu untersuchen, die durch das Erdbeben und den Tsunami am 11. März 2011 verursacht wurde.

Foto: IAEA Imagebank/Greg Webb / IAEA

Tschernobyl am 26. April 1986 erließen sowjetische Behörden eine Nachrichtensperre und setzten Nachbarstaaten zunächst nicht über den Störfall in Kenntnis. Die Nachbarstaaten protestierten hiergegen und stellten sich auf den Standpunkt, dass eine solche Pflicht zur Benachrichtigung Völkergewohnheitsrecht sei.¹⁹ Dementsprechend entwarf die IAEA zunächst Richtlinien für die Erfüllung dieser Pflicht und initiierte CENNA, welches bereits am 27. Oktober 1986 in Kraft trat. Nach dem Übereinkommen sind die Vertragsstaaten verpflichtet, jeden Unfall in einer Anlage²⁰, welcher zur grenzüberschreitenden Freisetzung von Radioaktivität von Bedeutung für die Sicherheit eines anderen Staates vor Strahlungsfolgen führte oder führen kann, potenziell betroffenen Drittstaaten und der IAEA unmittelbar mitzuteilen.²¹ Problematisch ist die fehlende Bestimmung, ab wann Strahlenfolgen von Bedeutung für die Sicherheit eines anderen Staates sein können, sodass Staaten hier auf der Tatbestandsebene einen Entscheidungsspielraum haben, ob ein nuklearer Unfall besteht oder nicht, durch welchen sie im Ergebnis die Benachrichtigungspflicht umgehen könnten.²² Von der Pflicht umfasst sind die näheren Umstände des Unfalls wie beispielsweise Zeit, Ort und Art des Unfalls, die betroffene Anlage, Menge der Freisetzung, die Zusammensetzung der freigesetzten Stoffe, geplante und getroffene Schutzmaßnahmen sowie eine Abschätzung der Entwicklung der Freisetzung (Art. 2 CENNA). Artikel 9 der Konvention spricht ferner die Möglichkeit an, bi- oder multilaterale Verträge abzuschließen, um die zwischenstaatliche Kooperation bei Unfällen näher und einzelfallgerecht zu regeln. Die weitreichenden Informationspflichten in der Konvention dienen da-

zu, betroffene Drittstaaten in die Lage zu versetzen, frühzeitig Schutzmaßnahmen einzuleiten und somit die Folgen eines nuklearen Unfalles so gering wie möglich zu halten.²³ Die Vertragsstaaten und die IAEA haben zu diesem Zweck rund um die Uhr erreichbare Anlaufstellen eingerichtet, an die die jeweiligen Informationen gesandt werden können, um Verzögerungen bei der Kommunikation gering zu halten.²⁴

Hilfeleistung (CACNARE)

Mit dem Übereinkommen über Hilfeleistung bei nuklearen Unfällen oder radiologischen Notfällen (Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency – CACNARE²⁵) kodifizierten die Vertragsstaaten für den von einem nuklearen Unfall betroffenen Staat die Option andere Staaten um Hilfe zu ersuchen (Art. 3 Abs. 1 CACNARE).²⁶ Dem Übereinkommen fehlt im Gegensatz zu CENNA eine allgemeine Definition des nuklearen Unfalls.²⁷ Zugleich ist jedoch Artikel 2 Absatz 1 CACNARE so offen formuliert, dass jeder Staat, der sich unter Auswirkungen eines nuklearen Unfalls sieht, um Hilfe ersuchen kann, ohne dass eine Pflicht zur Hilfe bestünde.²⁸ Auch im Rahmen von CACNARE können die Vertragsstaaten bi- oder multilaterale Verträge zur Vermeidung von Schäden abschließen (Art. 1 Abs. 2). Zugleich wird die IAEA beauftragt,

19 Dazu Alan Boyle/James Harrison, *Environmental Accidents*, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL, Rn. 16ff.

20 Zur Anlagendefinition Art. 1 Abs. 2 der Konvention.

21 Zum Tatbestand Art. 1 der Konvention; zur Benachrichtigungspflicht Art. 2.

22 Vgl. Boyle/Harrison a.a.O. (Anm. 19), Rn. 17; ausführlich auch Berthold Moser, *The IAEA Conventions on Early Notification of a Nuclear Accident and on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency*, in: IAEA/OECD, *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, 2006, S. 119–128.

23 Vgl. Boyle/Harrison, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 17.

24 Siehe IAEA, *Emergency Notification and Assistance, Technical Operations Manual (ENATOM)*, 2007, S. 13ff.

25 Das Übereinkommen hatten im Januar 2011 105 Staaten ratifiziert und 68 unterzeichnet. Text: IAEA Doc. INFCIR/336 v. 18.11.1986, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infirc336.shtml>; in Kraft getreten am 26.2.1987; in Deutschland in Kraft getreten am 15.10.1989, BGBl. 1989 II, Nr. 18, S. 441ff.

26 Kritisch merken Boyle/Harrison, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 21, an, dass keine Pflicht besteht, erforderliche Hilfe anzufordern.

27 Da das Übereinkommen dem betroffenen Staat jedoch lediglich Rechte einräumt, ist dies praktisch wenig problematisch; Moser, a.a.O. (Anm. 22), S. 123f. zieht die Definition des CENNA heran.

28 Vgl. Art. 2 Ziff. 3; ebenso Boyle/Harrison, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 20; Hans Blix, a.a.O. (Anm. 15), S. 233; Wolfram Tonhauser, *Die internationalen rechtlichen Übereinkommen – Ein Überblick*, in: Schriefer/Sandtner/Rudischhauser, a.a.O. (Anm. 3), S. 196; Moser, a.a.O. (Anm. 22), S. 123.

die Kooperation zwischen den Staaten zu unterstützen (Art. 3 Abs. 3). Die Konvention unterscheidet zwischen konkreten Anfragen um Unterstützung durch einen Staat bei einem nuklearen Unfall (Art. 2 Abs. 1 und 3). Zum anderen werden alle Staaten präventiv aufgefordert, Experten, Ausrüstung und Materialien zu benennen, die grundsätzlich anderen Staaten im Schadensfall zur Verfügung gestellt werden können (Art. 2 Abs. 4). Auf die konkrete Anfrage hin soll die IAEA durch Freigabe dafür vorgesehener Ressourcen, Weitergabe von Information an andere Staaten und Koordinierung der Unterstützung tätig werden (Art. 2 Abs. 6). Um Hilfe gebetene Vertragsstaaten müssen zu dem Hilfesuchen zumindest Stellung nehmen (Art. 2 Abs. 3). Der IAEA ist dabei neben den eigenen Aufgaben nach Artikel 2 Absatz 6 des Übereinkommens wiederum die Rolle als Mittlerin zum Informationsaustausch zugewiesen.²⁹ Darüber hinaus führt Artikel 5 des Übereinkommens aus, dass den Staaten, vor allem zur Beurteilung des Umfangs eines Unfalls, aber auch präventiv Hilfe für Mitgliedstaaten bei der Schulung, dem Erstellen von Notfallplänen und der Strahlungsmessung angeboten werden soll. Diese Möglichkeiten der IAEA sind in Verbindung mit ihrer Aufgabe nach Artikel III der IAEA-Satzung zu lesen, Schäden zu verhüten. Insoweit konkretisiert die Konvention im Bereich von Notfällen die Pflicht aus der Satzung. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die IAEA-Satzung über CACNARE hinausgehende Verpflichtungen beinhaltet, sodass beispielsweise Artikel 3 Absatz A Ziffer 7 IAEA-Satzung der IAEA auferlegt, zur Erfüllung der Satzungspflichten nützliche Ausrüstung bereitzuhalten.³⁰

Umsetzung der rechtlichen Vorgaben im Rahmen multinationaler Zusammenarbeit

Aufgrund der genannten Übereinkommen und dem allgemeinen Auftrag der IAEA laut Artikel III Absatz A Ziffer 5 der IAEA-Satzung, entwickelte die IAEA verschiedene Ausführungsempfehlungen und organisierte die internationale Zusammenarbeit. Allgemein geltend wurden Empfehlungen zu möglichen Maßnahmen erlassen, welche Staaten für den Ernstfall vorbereiten sollen.³¹

Bewertung des nuklearen Ereignisses (INES)

Zudem wurde unter der Regie der IAEA und der Nuclear Energy Agency der OECD mit der Internationalen Bewertungsskala für nukleare Ereignisse (International Nuclear and Radiological Event Scale – INES)³² entwickelt. Sie dient der Einordnung von Ereignissen in nuklearen Anlagen auf einer Skala von 1 bis 7. Erfassbar sind sowohl Ereignisse in Reaktoren selbst als auch zum Beispiel in Aufbereitungsanlagen und beim Transport von Material.³³ Die Verwendung dieser Skala steht allen Staaten offen und obwohl die IAEA von Mitgliedstaaten spricht, handelt es sich

um keine rechtlich verbindliche Definition nuklearer Unfälle, sondern allein um eine Empfehlung für eine vereinheitlichte Terminologie bei nuklearen Vorfällen.³⁴

Die Skala unterscheidet zwischen Unfällen (accidents) auf Stufe 4 bis 7 und Störfällen (incidents) auf Stufe 1 bis 3.³⁵ Zur Einordnung eines Störfalls orientiert sich die Skala an drei Kategorien von Konsequenzen: erstens Auswirkungen auf Personen und Umgebung, zweitens auf den Zustand der Anlage, vor allem eines Kernreaktors, und drittens auf Sicherheitssysteme.³⁶ Als Ausgangspunkt wurde der Unfall von Tschernobyl als Ereignis der (höchsten) Kategorie 7 eingeordnet. Störfälle, bei denen nur Sicherheitssysteme ausfallen, sozusagen ›Beinahe-Unfälle‹, sind solche der Stufen 1 bis 3.³⁷ Ab Stufe 4 wird von einem Unfall gesprochen, wobei ein Stufe-4-Unfall vor allem lokale Konsequenzen hat, aber bereits mindestens ein Todesopfer voraussetzt. Die Stufen 5 bis 7 unterscheiden sich vor allem anhand des Umfangs und der Reichweite der Auswirkungen auf Menschen und Umgebung. Für ein Ereignis ab Stufe 5 müssen neben mehreren Todesopfern Schäden am Reaktorkern vorliegen und größere Mengen von radioaktivem Material in die Umwelt ausgetreten sein. Im Falle des Unglücks in Japan erfolgte seit dem angenommenen Versagen einer Reaktorhülle die Einstufung mindestens als Unfall der Stufe 5, wobei uneinheitlich blieb, ob nicht sogar ein Ereignis einer höhe-

²⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 1 und 3 CACNARE sowie die Verpflichtung der Staaten unter Art. 4 Abs. 1, eine zuständige Behörde oder Einrichtung anzuzeigen, die Informationen ausgibt und entgegennimmt; siehe Anm. 38 für Deutschlands Umsetzung der Pflicht.

³⁰ Vgl. zu Art. 5 Moser, a.a.O. (Anm. 22), S. 124.

³¹ Vgl. IAEA, Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, No. GS-R-2, Wien 2002 und IAEA, Arrangements for Preparedness for a Nuclear or Radiological Emergency, No. GS-G-2.1, Wien 2007.

³² IAEA, INES – The International Nuclear and Radiological Event Scale – User's Manual (INES), 3. Aufl., Wien 2008; ferner Friedrich Niehaus, Internationale Zusammenarbeit bei der Nuklearen Sicherheit, in: Schriever/Sandtner/Rudischhauser, a.a.O. (Anm. 3), S. 102.

³³ IAEA, INES, a.a.O. (Anm. 32), S. 68–102, 42–67 und 103–143.

³⁴ IAEA, INES, a.a.O. (Anm. 32), S. 8; ähnlich Heinz Haedrich, Zur Zulässigkeit der Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente aus deutschen Kernkraftwerken in anderen EG-Mitgliedstaaten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 12. Jg., 11/1993, S. 1036 (1040). Die Rechtsverbindlichkeit scheidet schon daran, dass der IAEA keine Kompetenz zugewiesen wurde, verbindliches Sekundärrecht zu erlassen.

³⁵ IAEA, INES, a.a.O. (Anm. 32), S. 1f. mit Anleitung für die Einstufung auf S. 144ff.

³⁶ IAEA, INES, a.a.O. (Anm. 32), S. 3; 14ff. [Umgebung]; 30ff. [Integrität].

³⁷ Zur vorstehenden Beschreibung der Stufen vgl. allgemein IAEA, INES, a.a.O. (Anm. 32), S. 5ff., 22ff., 34ff. und 84ff.

ren Stufe vorlag.³⁸ Seit dem 12. April 2011 stuft die japanische Atombehörde (NISA) das Ereignis nunmehr als Unfall der Stufe 7 ein.³⁹

Praktisch dient INES vor allem dazu, die Definition eines nuklearen Ereignisses in den Konventionen zu konkretisieren: Auch wenn es sich nicht um verbindliche Regelungen handelt, bietet INES eine Grundlage für die Bewertung von Ereignissen, sowohl bei der Information anderer Staaten als auch im Falle eines Hilfeersuchens. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Einordnung selbst auf einer Gesamtbewertung aller Umstände beruht und ein – teilweise erheblicher⁴⁰ – Ermessensspielraum besteht. Beispielsweise verlangt die Bewertung der Auswirkungen auf Personen zunächst Messungen ausgetretener Radioaktivität und die anschließende Prognose der Folgen, vor allem der Opferzahl und Schwere von Verletzungen.⁴¹ Hierdurch werden auch die Diskrepanzen in der Bewertung der japanischen Katastrophe nach INES erklärt.

Notfallzentrum der IAEA (IEC) und Richtlinien für schnelle Reaktionen (ENATOM)

Gemäß Artikel III Absatz A Ziffer 6 ihrer Satzung ist die IAEA verpflichtet, Standards zum Schutz der Gesundheit und der Vermeidung von Schäden zu entwickeln sowie deren Verwendung zu fördern. Um ihre Verpflichtungen als Informationsübermittlerin und Koordinierungsstelle zu erfüllen, hat die IAEA in Wien ein Zentrum für Störfälle und Notfälle (Incident and Emergency Centre – IEC) eingerichtet.⁴² Es ist die zentrale Anlaufstelle, um Informationen auszutauschen und verfügbare Ressourcen zur Unterstützung bei nuklearen Unfällen zuzuweisen.⁴³ Ferner hat die IAEA mit dem Handbuch zur Benachrichtigung und Unterstützung in Notfällen (Emergency Notification and Assistance: Technical Operations Manual – ENATOM) – rechtlich unverbindliche⁴⁴ – Empfehlungen für alle Staaten verfasst, um die Kommunikation und Hilfe der IAEA mit den Staaten abzustimmen.⁴⁵ Neben der Festlegung von Kommunikationswegen und verantwortlichen Stellen bietet das IEC an, den Austausch von Informationen anderer Staaten und für die Öffentlichkeit zu koordinieren. Zu diesem Zweck sind Ablaufpläne für verschiedene Ereignisse, vor allem bei Notfällen, die beispielsweise von einem Reaktor ausgehen (»site area emergency« oder »general emergency«) definiert.⁴⁶

Netzwerk zur Unterstützung bei nuklearen Unfällen (RANET)

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus CACNARE will die IAEA ein Netzwerk zwischen Staaten organisieren (Response and Assistance Network – RANET).⁴⁷ Hierzu plant die IAEA, die in Staaten verfügbaren Mittel wie etwa Dekontaminationsausrüstung, Strahlungsmessungsgeräte und medizinische Ausrüstung zu erfassen, um diese im Notfall einzuset-

zen, wobei seitens der IAEA wiederum das IEC zur Koordinierung dienen soll.⁴⁸ Obwohl durch die Gründung des Netzwerks die Verpflichtungen aus CACNARE umgesetzt werden sollen, bleiben die Vorschläge der IAEA zu RANET rechtlich unverbindlich. So lässt sich aus dem Vorwort der Umsetzungshinweise zu RANET ableiten, dass die IAEA ihren Vorschlägen selbst nur empfehlenden Charakter zuweist.⁴⁹ Allerdings sind die Staaten verpflichtet, verfügbare Ressourcen nach Artikel 2 Absatz 4 CACNARE der IAEA (vgl. Art. 1 Abs. 1 CACNARE) mitzuteilen. In Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 CACNARE, der die IAEA zur Sammlung dieser Information verpflichtet, ließe sich gegebenenfalls sogar eine Pflicht der Staaten ableiten, die durch RANET vorgesehenen Kommunikationswege, soweit zumutbar, zu nutzen, sodass eine gewisse Verbindlichkeit der Umsetzungshinweise besteht.⁵⁰

38 Atomunfall in Japan hat zweithöchste Störfall-Stufe, dpa, 15.3.2011; Japanische Nuklearaufsicht widerspricht Höherstufung, AFP, 15.3.2011. In Deutschland nimmt der Kraftwerksbetreiber eine Einordnung eines Ereignisses nach INES vor. Diese Einstufung wird dann durch den sogenannten INES-Officer – einen Experten der Gesellschaft für Anlagen und Reaktorsicherheit mbH (GRS) – überprüft. Dazu: GRS, INES – International Nuclear Event Scale, <http://www.grs.de/content/ines-information-auf-einen-blick>

39 IAEA Briefing on Fukushima Nuclear Accident, 12.4.2011.

40 So zum Beispiel bei der Bewertung der Auswirkungen auf Personen, vgl. IAEA, INES, a.a.O. (Anm. 32), S. 21ff.

41 Ebd.

42 IAEA, ENATOM, a.a.O. (Anm. 24). Die Befugnis zur Gründung einer solchen Unterorganisation findet sich – falls als interner Organisationsakt überhaupt notwendig – in Art. III Abs. A Ziff. 7 der IAEA-Satzung.

43 Dazu Friedrich Niehaus, Internationale Zusammenarbeit bei der Nuklearen Sicherheit, in: Schriefer/Sandtner/Rudischhauser, a.a.O. (Anm. 3), S. 100.

44 IAEA, ENATOM, a.a.O. (Anm. 24), S. 3: »IAEA's expectations«; vergleichbar ist auch die Situation zur präventiven Sicherheit, vgl. Rautenbach, a.a.O. (Anm. 7), Rn. 42.

45 IAEA, ENATOM, a.a.O. (Anm. 24). Eine Überarbeitung des Handbuchs steht nach Angaben der IAEA aus.

46 Vgl. IAEA, ENATOM, a.a.O. (Anm. 24), zur Koordinierung S. 10–12, zu Detailplänen vgl. S. 26–46.

47 Für dahingehende Empfehlungen IAEA, IAEA Response and Assistance Network – Incident and Emergency Centre (RANET), 2010.

48 Vgl. Auflistung in IAEA, RANET, a.a.O. (Anm. 47), S. 21, mit detaillierten Listen auf S. 29–49.

48 IAEA, RANET, a.a.O. (Anm. 47), S. 4.

49 Anders Moser, a.a.O. (Anm. 22), S. 126f., der für eine Pflicht der Staaten verlangt, dass eine Absprache diesbezüglich zwischen der IAEA und dem jeweiligen Staat besteht.

50 IAEA, Joint Radiation Emergency Management Plan of the International Organisations (JPLAN), 2010.

Internationale Abstimmung zur Reaktion auf nukleare Notfälle (JPLAN)

Ein Gemeinsamer Aktionsplan (Joint Radiation Emergency Management Plan – JPLAN) der IAEA und 14 anderer internationaler Organisationen, unter anderem der EU, WHO, UNEP und IMO, anerkennt darüber hinaus die Verantwortung verschiedener Organisationen für Notfallmaßnahmen.⁵¹ Die IAEA soll bei Strahlenunfällen die Arbeit der Organisationen koordinieren, während diese in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen tätig werden. Ähnlich wie ENATOM enthält auch der JPLAN präzise Vorgaben zu den von jeder Organisation vorzunehmenden Schritten im Fall eines nuklearen Unfalls, setzt jedoch keine verbindliche rechtliche Regelung.⁵² Eine solche Kooperation mit anderen Organisationen ist wünschenswert und rechtlich zulässig. Artikel III Absatz A der IAEA-Satzung enthält eine offene Formulierung der allgemeinen Vorsorge, der einer Zusammenarbeit der IAEA mit anderen Organisationen zur Wahrnehmung der eigenen Aufgaben nicht entgegensteht.

Die Handlungsmöglichkeiten der IAEA

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in Japan wurden bereits erste Reformschritte der IAEA angekündigt, deren Vorgehen zuvor in die Kritik geraten war.⁵³ Die dargestellten Notfallmaßnahmen sind zwar darauf ausgerichtet, effektiv Hilfe in Notfällen zu leisten. Allerdings kann die notwendige Abstimmung mit den betroffenen Staaten langwierig und somit für Notfälle ineffektiv sein.⁵⁴ Dies liegt vor allem daran, dass die IAEA keine Durchsetzungsbefugnisse hat, sodass die Effektivität der Gefahrenabwehr von der frühzeitigen Anfrage und Kooperation des betroffenen Staates und der Bereitschaft und Fähigkeit dritter Staaten zur Hilfestellung abhängt.⁵⁵ Am Beispiel Japans wurde insbesondere die enge Abstimmung mit japanischen Behörden kritisiert, die den Eindruck entstehen ließ, dass die IAEA lediglich die Informationen veröffentlichte, die bereits zuvor von der japanischen Regierung veröffentlicht wurden.⁵⁶ Eine Befugnis der IAEA, eigene Erkenntnisse ohne Abstimmung mit den betroffenen Staaten zu veröffentlichen, scheint nicht vorhanden. Vielmehr spricht gegen eine solch allgemeine Befugnis Artikel III Absatz 6 der IAEA-Satzung, der die staatliche Souveränität besonders hervorhebt. Die IAEA trat aber nicht nur durch Öffentlichkeitsarbeit auf, sondern war auch unterstützend tätig. So entsandte sie Mitte März – in enger Abstimmung mit der japanischen Regierung – Expertenteams für Nahrungsmittelsicherheit, für Siedewasserreaktoren sowie für Meeresumwelt.⁵⁷

Auch diese Hilfeleistung vermochte jedoch den Eindruck nicht zu entkräften, dass die IAEA zur Erfüllung ihres Selbstverständnisses, über die nukleare Sicherheit zu wachen,⁵⁸ nicht über genügend Befug-

nisse verfügt. Beispielsweise kann sie zwar präventiv Sicherheitsrichtlinien erlassen, diese aber nicht durchsetzen. So wurde die Sicherheit japanischer Atomkraftwerke im Zusammenhang mit Erdbebengefahren seitens der IAEA bereits im Jahr 2008 nach einem Zwischenfall am Atomkraftwerk Kashiwazaki-Kariwa am 16. Juli 2007 bemängelt, ohne dass effektive Nachbesserungen Japans folgten.⁵⁹ Auch in der Reaktion auf nukleare Unfälle ist die IAEA im hohen Maße von der Kooperation mit den betroffenen Staaten abhängig. Diese Abhängigkeit kann gerade in Verbindung mit dem Interesse betroffener Staaten, ihre eigene Lage in der Öffentlichkeit und vor der eigenen Bevölkerung zu verharmlosen, fatale Folgen haben.

Was also ist die richtige Antwort auf diese Defizite? Denkbar und wünschenswert wäre eine Reform der Organisation, die es ihr erlaubt, präventiv konkretere Standards rechtsverbindlich zu setzen und auch zu kontrollieren,⁶⁰ und die es der IAEA ermöglicht, bei nuklearen Unfällen schnellstmöglich und ohne langwierige diplomatische Abstimmung mit den betroffenen Staaten zu handeln. Inwiefern Staaten allerdings angesichts der aktuellen Ereignisse zukünftig eher bereit sein werden, diese Souveränitätsbeschränkung zu akzeptieren, bleibt abzuwarten.

⁵¹ Vgl. IAEA, JPLAN, a.a.O. (Anm. 51), S. 15ff. und S. 27–41; zur fehlenden Verbindlichkeit S. 10.

⁵² Vgl. Ankündigung von IAEA-Generaldirektor Amano, Nuklearstandards müssen überarbeitet werden, dpa, 21.3.2011. Zur Kritik vgl. statt vieler Leonhard, a.a.O. (Anm. 4), S. 6.

⁵³ Vgl. IAEA, RANET, a.a.O. (Anm. 47), S. 15ff. und den beispielhaften (Zeit-)Plan auf S. 57–68.

⁵⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 6 CACNARE. Zurückführen lässt sich diese Regelung auf das Souveränitätsprinzip, das die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Staaten verlangt, wie sich aus Art. 2 Abs. 7 UN-Charta in Verbindung mit Art. III Abs. B Ziff. 1 und Art. III Abs. D der IAEA-Satzung ergibt. So auch Boyle/Harrison, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 21; Leonhard, a.a.O. (Anm. 4), S. 6.

⁵⁵ Dazu kritisch Leonhard, a.a.O. (Anm. 4), S. 6; Boyle/Harrison, a.a.O. (Anm. 19), Rn. 21.

⁵⁶ IAEA Chief Urges Japan to Provide More Information, China Daily, 18.3.2011, http://www.chinadaily.com.cn/world/japanearthquake/201103/18/content_12194070.htm

⁵⁷ IAEA, Emergency Information Sheet, <http://www.iaea.org/About/japan-infosheet.html>

⁵⁸ Siehe IAEA Press Release, 1.11.2001, http://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/2001/nt_pressrelease.shtml

⁵⁹ Die entsprechenden Berichte finden sich unter: <http://www.iaea.org/newscenter/news/2008/kashiwazakiz6o2o8.html>. Freilich ist im Hinblick auf die erhebliche Stärke des Bebens vom März 2011 fraglich, ob Nachbesserungen überhaupt in der Lage gewesen wären, das Unglück abzuwenden.

⁶⁰ In dieser Richtung Amano, vgl. Jahn a.a.O. (Anm. 16); vgl. zum Durchsetzungsdefizit Torsten Lohmann, Die rechtliche Struktur der Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation, Berlin 1993, S. 33f., mit weiteren Nachweisen.

Fazit

Versucht man die Rolle der IAEA bei der Bewältigung nuklearer Unfälle zu bewerten, so wird man nicht umhin kommen, strukturelle Defizite in der Konzeption der IAEA anzusprechen und zunächst die Zielsetzung der IAEA zur Kenntnis zu nehmen. So heißt es im oft zitierten Artikel II der Satzung, auf den auch die IAEA fortwährend verweist:⁶¹ »Ziel der Behörde ist es, den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand der gesamten Menschheit zu beschleunigen und zu steigern.« Diese Zielsetzung entsprach dem Zeitgeist der Gründungszeit der Organisation. Einem modernen Verständnis der Energiewirtschaft vermag sie heute nicht mehr zu genügen, wird doch – zumindest in Deutschland – die Kernenergie parteiübergreifend nur noch als Brückentechnologie bewertet. Auf Grundlage des Artikels II der Satzung wurde die IAEA immer wieder als Lobbyorganisation für die Kernenergiewirtschaft eingeordnet.⁶²

Auch die teilweise hilflos wirkende Rolle der Organisation im Zusammenhang mit dem Atomreaktorunfall in Japan und die traditionelle Verteidigungshaltung der IAEA die Kernenergienutzung betreffend vermochten diese Wahrnehmung nicht zu entkräften. In der Kritik stand diesbezüglich insbesondere der Widerstand der IAEA gegenüber einer Neubewertung der friedlichen Nutzung der Kernkraft unter Aspekten des Umweltschutzes einerseits⁶³ und die sehr zurückhaltenden Schätzungen der Opferzahlen der Tschernobyl-Katastrophe durch die Organisation andererseits.⁶⁴ Zugleich wird man nicht vergessen dürfen, dass bei der Arbeit der IAEA seit langem nicht mehr allein die Beschleunigung und Förderung der Atomenergienutzung im Sinne der Satzung im Mittelpunkt steht. Vielmehr hat sich die Organisation gerade nach Tschernobyl auch um eine internationale Verbesserung von Sicherheitsmaßnahmen und Sicherheitssystemen von Kernkraftwerken verdient gemacht.⁶⁵ Bei aller Kritik wird man ferner festhalten müssen, dass international einheitliche und wirksame Maßnahmen zur Verbesserung der Reaktorsicherheit und zur Modernisierung des Notfallschutzes bei nuklearen Unfällen in naher Zukunft allein unter Mitwirkung der IAEA zu erreichen sein werden.⁶⁶

Es bleibt zu hoffen, dass unter dem Eindruck dieser Katastrophe effektive und wirksame Maßnahmen zur Prävention und zum Notfallschutz getroffen werden. Die von der IAEA für Juni 2011 angekündigte Konferenz über nukleare Sicherheit bietet hierzu eine gute Gelegenheit.⁶⁷ Die zu ergreifenden Maßnahmen werden dann hoffentlich weltweit garantieren, dass eine solche Katastrophe, selbst wenn sie nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann, in Zukunft nicht das Ausmaß der Katastrophe von Fukushima annimmt, unter der die japanische Bevölke-

rung noch lange leiden wird. Eine Expertengruppe der IAEA, die Ende Mai die havarierten japanischen Reaktoren besichtigte, veröffentlichte mittlerweile einen ersten Zwischenbericht,⁶⁸ der jedoch kein wesentliches Umdenken der IAEA erkennen lässt. Insbesondere wird Japan ein beispielhaftes Notfallmanagement bescheinigt und behauptet, dass der Strahlungsausstritt keinerlei Gesundheitskonsequenzen nach sich zog – eine Aussage, die vor dem Hintergrund der hohen Strahlungswerte und der Nähe der Arbeiter zur Radioaktivität schwer nachvollziehbar erscheint.⁶⁹ Fraglich bleibt daher, ob die anstehende Konferenz sich zu bedeutsamen Änderungen im Rechtsregime der IAEA durchdringen können.⁷⁰ Wie sie die Katastrophe in Fukushima als einmalige Gelegenheit für die internationale Gemeinschaft ansieht, sich mit nuklearer Sicherheit zu beschäftigen,⁷¹ so ist zu hoffen, dass auch die IAEA keiner weiteren Katastrophe bedarf, um ihre Lernfähigkeit und Zukunftstauglichkeit unter Beweis zu stellen.

61 IAEA, *Medium Term Strategy 2001–2005*, Wien, S. 1; IAEA, *Medium Term Strategy 2006–2011*, Wien, S. 2; IAEA, *Medium Term Strategy 2012–2017*, Wien, S. 1.

62 Leonhard, a.a.O. (Anm. 4), S. 6; vgl. Lutz Mez im Interview mit Benedikt Erenz, *Atomare Missionare*, *Die Zeit*, 24.3.2011.

63 Kamminga, a.a.O. (Anm. 14), S. 873, im Zusammenhang mit der Bewertung der Kernenergie durch die Brundtland-Kommission.

64 Greenpeace, *IAEA Deliberately Downplays Chernobyl Death Toll to Pave Way for Nuclear Renaissance*, Press Release, 7.9.2005; die IAEA zählt etwa 4000 Tote, während neuere Studien von einer Million Opfer ausgehen, ausführlich Alexey V. Yablokov, et al., *Chernobyl*, *Annals of the New York Academy of Sciences*, Vol. 1181, 2009.

65 Pelzer, a.a.O. (Anm. 6), S. 289.

66 In der *Medium Term Strategy 2012–2017* nimmt die Reaktorsicherheit im Vergleich zu der Förderung von Kernkraft allerdings noch einen eher geringen Platz ein. Die Ziele der IAEA werden hinsichtlich der Reaktorsicherheit in wenig verbindliche Formulierungen beschrieben.

67 Vgl. *High-Level Ministerial Conference on Nuclear Safety Meets on 20th June 2011*, Relief Web, 30.3.2011, <http://reliefweb.int/node/394069>

68 Vgl. IAEA, *International Fact Finding Expert Mission of the Nuclear Accident Following the Great East Japan Earthquake and Tsunami – Preliminary Summary*, Wien, 1.6.2011, <http://iaea.org/newscenter/focus/fukushima/missionsummary010611.pdf>

69 Siehe IAEA, *International Fact Finding Expert Mission*, a.a.O. (Anm. 68), S. 3; mit vorsichtiger Kritik Paul-Anton Krüger, *Atominspektoren kritisieren Japan*, *Süddeutsche Zeitung (SZ)*, 3.6.2011; weitergehende Kritik u.a. bei Greenpeace, *No Confidence in the International Atomic Energy Agency* sowie Jan Keuchel, *Die IAEA-Erkenntnisse zu Fukushima muten merkwürdig an*, *Handelsblatt*, 2.6.2011.

70 Kritisch deutet die SZ in einem Kommentar an, dass die Probleme als »spezifisch japanisch« angesehen werden könnten, siehe *Lehren aus Fukushima*, *SZ*, 3.6.2011.

71 So die Schlussfolgerung der Expertenkommission siehe IAEA, *International Fact Finding Expert Mission*, a.a.O. (Anm. 68), S. 5.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat: Tätigkeit 2010

- Zahl der Sitzungen und Resolutionen steigt wieder
- Historische Aufhebung der Irak-Sanktionen
- Thematischer Schwerpunkt auf Frauen und Frieden und Sicherheit

Katharina Höne

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Katharina Höne, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2009, VN, 3/2010, S. 13 off., fort.)

Quantitativ gesehen war 2009 das Jahr, in dem die Aktivitäten des **Sicherheitsrats der Vereinten Nationen** auf den niedrigsten Stand seit 1991 fielen. Dieser Trend setzte sich im Jahr 2010 zwar nicht fort, es kann aber auch noch nicht von einer Umkehrung gesprochen werden. Der Rat verabschiedete insgesamt 89 Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten (sechs mehr als im Vorjahr). Bei den Resolutionen ist ein Anstieg von 22 Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen. Dies lässt sich insbesondere auf die Zunahme an Resolutionen zu Côte d'Ivoire und Irak zurückführen. Ein Rückgang von 15 Prozent im Vergleich zu 2009 bei den Erklärungen des Präsidenten lässt sich mit der veränderten Ratspraxis erklären, terroristische Akte nunmehr in Presseerklärungen zu verurteilen. Im Jahr 2010 fanden 182 öffentliche Sitzungen des Rates statt. Auch hier ist ein leichter Anstieg im Vergleich zum Vorjahr (171) zu verzeichnen. Dem Sicherheitsrat gehörten im Jahr 2010 neben den fünf ständigen Mitgliedern China, Frankreich, Großbritannien, Russland und Vereinigte Staaten noch folgende zehn nichtständige Mitglieder an: Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Gabun, Japan, Libanon, Mexiko, Nigeria, Österreich, die Türkei und Uganda.

Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Vom Sicherheitsrat verabschiedete Resolutionen betrafen Konflikte, Post-Konflikt-Situationen oder für Frieden und Sicherheit relevante Situationen in folgenden Ländern und Regionen: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Demokratische Volksrepublik Korea, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Liberia, Naher Osten, Timor-Leste, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tschad, Westsahara, Zentralafrikanische Republik und Zypern.

Irak blieb, mit zehn formellen Sitzungen, auch im Jahr 2010 eines der Hauptthemen des Rates. Besonders hervorzuheben ist das Treffen auf Ministerebene im Dezember des Jahres (SC/10118). Dabei wurden drei Resolutionen verabschiedet, die die Beziehung zwischen Irak und den Vereinten Nationen neu definierten. Mit Resolution 1956 hebt der Rat die Einzahlung der Erlöse aus den Verkäufen von Erdöl, Erdölprodukten und Erdgas in den Entwicklungsfonds für Irak auf. Resolution 1957 hebt die Sanktionen aus den Resolutionen 687 und 707 des Jahres 1991 betreffend Massenvernichtungswaffen, Flugkörper und zivile nukleare Tätigkeiten auf. Und in Resolution 1958 wird die endgültige Abwicklung des ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programms geregelt.

Ein weiterer Schwerpunkt bei der Konfliktbearbeitung lag auf **Côte d'Ivoire**. Die Zahl der Resolutionen stieg von drei im Vorjahr auf sieben. Der Rat war vor allem damit beschäftigt, Rahmenbedingungen für die für Ende 2010 geplanten Präsidentschaftswahlen zu schaffen. Die UN-Mission in Côte d'Ivoire wurde zunächst verlängert (S/RES/1911) und später um vor allem militärisches Personal aufgestockt (S/RES/1942 und S/RES/1951). Angesichts der Weigerung des amtierenden Präsidenten Laurent Gbagbo, das Wahlergebnis anzuerkennen, und aufbauend auf den Beschlüssen der Afrikanischen Union und der Wirtschaftsgemeinschaft der west-

afrikanischen Staaten (ECOWAS) rief der Rat alle beteiligten Parteien dazu auf, Alassane Ouattara als neugewählten Präsidenten anzuerkennen (S/RES/1962).

Allein 14 öffentliche Sitzungen des Rates fanden zur **Palästina**-Frage und zum Nahost-Friedensprozess statt. Zwei Notstandssitzungen (SC/9940) wurden nach einem israelischen Militäreinsatz gegen eine Gaza-Solidaritätsflottille einberufen. In der darauf folgenden Erklärung des Präsidenten bedauert der Rat den Verlust von Menschenleben, verurteilt die Handlungen, die dazu führten, und fordert die Freigabe der Schiffe sowie die Freilassung der Zivilisten durch Israel (S/PRST/2010/9). Außerdem bekundet der Rat seine ernste Besorgnis angesichts der humanitären Lage in Gaza und fordert die vollständige Durchführung früherer Resolutionen (S/RES/1850 und S/RES/1860).

Im Jahr 2010 wurden keine neuen UN-Missionen bewilligt. Stattdessen wurden zwei Missionen beendet und weitere Missionen auf eine Beendigung vorbereitet. Die Mission in **Nepal** (UNMIN) wurde nach dreimaliger Verlängerung im Verlauf des Jahres 2010 (Resolutionen 1909, 1921 und 1939) aufgrund mangelnder Fortschritte im Friedenprozess zwischen Regierung und Maoisten nicht weiter verlängert und lief am 15. Januar 2011 aus. Im Fall der UN-Mission in der **Zentralafrikanischen Republik** und in **Tschad** (MINURCAT) ersuchte die Regierung Tschads den Sicherheitsrat, die Mission zu beenden. Der Rat kam der Bitte mit Wirkung Ende 2010 nach (S/RES/1923). Dies geschah unter Betonung, dass sich die Regierung Tschads verpflichtet, auf den Schutz der Zivilpersonen und humanitären Helfer hinzuarbeiten (S/RES/1923). Der Rat rief Geberländer auf (S/PRST/2010/29), Hilfe beim Aufbau entsprechender Kapazitäten zu leisten. Die Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik **Kongo** (MONUC) wurde zum einen um 2000 Soldaten reduziert und zum anderen Mitte des Jahres in die Stabilisierungsmission MONUSCO umgewandelt, die sich auf die östlichen Provinzen konzentrieren soll. Das Mandat wurde vorläufig nur bis zum 30. Juni 2011

verlängert (S/RES/1925 und SC/9939). In **Burundi** lief das Mandat des Integrierten Büros der Vereinten Nationen (BINUB) mit Ende des Jahres aus und wurde durch das Büro der Vereinten Nationen in Burundi (BNUB) ersetzt, mit dem Ziel, die Aufgaben fortzuführen aber gleichzeitig das UN-Engagement zurückzufahren (S/RES/1959).

Im Gegensatz zu dieser Entwicklung steht die Truppenaufstockung in **Haiti**. Die militärische und zivile Stärke der UN-Stabilisierungsmission in Haiti (MINUSTAH) wurde als Reaktion auf das schwere Erdbeben im Januar 2010 um 3500 erhöht (S/RES/1908). Später wurde die zivile Komponente um weitere 680 Mitglieder aufgestockt (S/RES/1927).

Uneinigkeit bei formalen Abstimmungen

Lediglich sechs Resolutionen bedurften einer formalen Abstimmung, wobei keines der ständigen Mitglieder ein Veto einlegte. Wie in den Jahren zuvor, zielte der Rat darauf ab, möglichst alle Entscheidungen im Konsens zu treffen. Zu Enthaltungen beziehungsweise Gegenstimmen kam es in den folgenden Fällen: Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (Iran), die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie die Situationen in Irak, Sudan und Zypern.

Im Falle der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (S/RES/1929), stimmten Brasilien und die Türkei gegen den Text, der zusätzliche Sanktionen gegen Iran vorsieht. Sie begründeten dies damit, dass ihre Versuche, eine Lösung am Verhandlungstisch zu erreichen, durch die Resolution unterminiert würden.

Bei der Abstimmung zu Resolution 1966, die einen Residualmechanismus zur Erledigung der verbliebenen Aufgaben der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda für die Zeit nach Ablauf des Mandats (Ende 2014) einrichtet, enthält sich Russland. Begründet wird die Enthaltung damit, dass 2014 das tatsächliche Ende der Arbeit der Tribunale sein sollte.

Im Fall Irak enthielt sich Frankreich bei der Resolution zur Abwicklung des Öl-für-Lebensmittel-Programms (S/RES/1958). Die Enthaltung wird damit begründet, dass der Text nicht vollständig im gegebenen Zeitraum verhandelt werden konnte und nicht alle notwendigen

Punkte zur Abwicklung beinhalte (S/PV. 6450, S. 25).

Resolution 1945 verlängert das Mandat der Sachverständigengruppe zur Überwachung des Waffenembargos gegen Sudan. China enthält sich mit Verweis auf Zweifel an der Unabhängigkeit der Sachverständigengruppe.

Die Mission der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) wurde im Jahr 2010 zweimal verlängert (S/RES/1930 und S/RES/1953). In beiden Fällen stimmte die Türkei mit der Begründung dagegen, der Text impliziere, dass es eine gemeinsame, repräsentative Regierung gebe.

Thematische Arbeit

Die Zahl der Resolutionen, die übergreifende Themen behandeln, erhöhte sich im Jahr 2010 geringfügig von zehn im Vorjahr auf elf, während die entsprechende Zahl der Erklärungen des Präsidenten unverändert bei zehn blieb. Die Themen der Resolutionen blieben unverändert: Nichtverbreitung von Nuklearwaffen (Iran und Nordkorea), Friedenskonsolidierung, Frauen und Frieden und Sicherheit, Terrorismusbekämpfung und die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda. In den Erklärungen des Präsidenten wurden zusätzlich die Themen Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen, Übergangs- und Ausstiegsstrategien von UN-Friedenssicherungseinsätzen, Kinder und bewaffnete Konflikte, Förderung und Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Frieden und Sicherheit in Afrika sowie Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten aufgegriffen.

Zwei Themen sind besonders hervorzuheben. Zunächst ist das Gipfeltreffen des Rates am 23. September zu **Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit** zu erwähnen, an dem neun Staatschefs und sechs Außenminister teilnahmen, als Geste der erneuten Verpflichtung des Rates auf seine Hauptaufgabe (SC/10036). In der folgenden Erklärung des Präsidenten bekräftigt der Rat seine Unterstützung für den Ausbau der Instrumente im Bereich vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung, Friedenssicherung, und Friedenskonsolidierung (S/PRST/2010/18).

Neben wichtiger Arbeit im Bereich des Schutzes von Kindern und Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten machte der Sicherheitsrat Fortschritte beim

Thema **Frauen und Frieden und Sicherheit**. Im Jahr 2010 jährte sich die Verabschiedung der wegweisenden Resolution 1325(2000) zu Frauen und Frieden und Sicherheit. Der Rat stellte in einer Erklärung des Präsidenten fest (S/PRST/2010/22), dass viele Ziele der Resolution noch nicht erreicht wurden und weiterer Anstrengungen der Mitglieder bedürfen. Zur besseren Messung der Erfolge bei der Umsetzung der Resolution 1325 billigt der Rat einen Katalog von Indikatoren und beschließt eine Überprüfung des Erreichten auf hoher Ebene in fünf Jahren. Nach einer zweitägigen öffentlichen Debatte verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig Resolution 1960, die unter anderem um die Sammlung detaillierter Informationen über Personen ersucht, die der sexuellen Gewalt in bewaffneten Konflikten verdächtigt werden.

Länderbesuche

Im Jahr 2010 fanden drei Länderbesuche statt: in die Demokratische Republik Kongo, nach Afghanistan sowie nach Sudan und Uganda. Länderbesuche können ein Indikator für die Schwerpunkte der Ratsarbeit sein.

Eine Delegation des Sicherheitsrats besuchte vom 13. bis 16. Mai die **Demokratische Republik Kongo**. Gespräche fanden mit Präsident Joseph Kabila, führenden Politikern und Vertretern der Zivilgesellschaft statt und zielten auf Fragen der Wiederherstellung der staatlichen Souveränität und Stabilität im Land ab (SC/9931).

Vom 21. bis 24. Juni besuchte eine Delegation des Rates **Afghanistan**. Dies war der vierte Besuch des Gremiums in Afghanistan seit dem Jahr 2001. Vertreter des Rates trafen sich unter anderem mit Präsident Hamid Karsai, dem Vorsitzenden der unabhängigen Wahlkommission und mit Vertretern von Opposition und Zivilgesellschaft.

Der Rat besuchte vom 4. bis 10. Oktober des Jahres **Uganda und Sudan**. In Uganda ging es unter anderem um den Friedensprozess in Somalia und die Rolle Ugandas in der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM). In Sudan lag das Hauptaugenmerk auf den Vorbereitungen für das Referendum über die Unabhängigkeit Südsudans, den Friedensprozess an sich und die Situation Vertriebener (displaced persons) in Darfur.

Arbeitsweise und Reform

Besonders hervorzuheben ist die öffentliche Debatte des Sicherheitsrats am 22. April (SC/9910) zu seinen Arbeitsmethoden, die erst die dritte Debatte dieser Art seit Bestehen der Organisation war. Das Treffen knüpfte an die Diskussion aus dem Jahr 2008 an (SC/9489). Frankreich und die Vereinigten Staaten, als ständige Mitglieder, aber auch viele Nichtmitglieder betonten die bereits gemachten Fortschritte auf dem Weg zu größerer Transparenz. Allgemeiner Tenor der über 50 Redebeiträge war der Wunsch nach stärkerer Einbeziehung von Nichtmitgliedern in die Entscheidungsfindung, unter anderem von Mitgliedern der Afrikanischen Union vorgebracht. Verbesserte Beziehungen zwischen dem Rat und der Generalversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat und der Kommission für Friedenskonsolidierung wurden angemahnt. Ebenso geäußert wurde der Wunsch nach verbesserter Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen sowie vermehrte Ratstreffen unter der sogenannten Arria-Formel mit stärkerer Einbeziehung der betroffenen Parteien und relevanten Vertreter der Zivilgesellschaft (S/PV.6300 [Resumption 1]).

Kritik am jährlichen Bericht des Sicherheitsrats an die Generalversammlung wurde sowohl im Sicherheitsrat als auch in der Generalversammlung laut. In der oben erwähnten öffentlichen Debatte des Sicherheitsrats konzentrierte sich die Kritik am jährlichen Bericht vor allem darauf, ihn von einer Auflistung der Ereignisse zu einer politischen Analyse hin zu verbessern (SC/9910). Ein ähnliches Bild ergab sich in der Sitzung der Generalversammlung zum jährlichen Bericht des Sicherheitsrats (A/65/PV.48, 49, 50). Auch dort wurde, wie in den Vorjahren, der Bericht als nicht analytisch genug kritisiert.

Für das Jahr 2010 ist die veränderte Ratspraxis hervorzuheben, terroristische Akte in Pressemitteilungen zu verurteilen, anstatt diese in formalen Ratsentscheidungen zu behandeln. Pressemitteilungen werden von der Hauptabteilung Presse und Information des UN-Sekretariats erstellt und herausgegeben und haben weniger politisches Gewicht als Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten. Hierin könnte ein Hinweis auf veränderte Prioritäten des Rates gesehen werden. Analog zur

quantitativen Entwicklung der Ratsaktivitäten bleibt es abzuwarten, ob sich diese Trends fortsetzen.

Quellen: Report of the Security Council, 1 August 2009 – 31 July 2010, General Assembly, Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 2, United Nations, New York 2010, UN Doc. A/65/2; Security Council Round-up 2010, Department of Public Information, United Nations, New York 2011, UN Doc. SC/10147; Allgemeine Informationen: Security Council Report, <http://www.securitycouncilreport.org>

Sozialfragen und Menschenrechte

Menschenrechtsrat: Tagungen 2010

- Neue Dynamik
- EU-Staaten ohne Strategie

Theodor Rathgeber

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Theodor Rathgeber, Menschenrechtsrat: Tagungen 2009, VN, 2/2010, S. 75ff., fort.)

Im Jahr 2010 hielt der **Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (MRR)** seine drei regulären Tagungen (13. bis 15. Tagung) im März, Juni und September sowie zwei Sondertagungen (13. und 14. Tagung) im Januar und Dezember ab. Es wurden insgesamt 80 Resolutionen und Beschlüsse verabschiedet.

Die Sondertagungen befassten sich mit dem Wiederaufbau Haitis nach dem Erdbeben (27./28. Januar) und mit der Lage der Menschenrechte in Côte d'Ivoire (23. Dezember). Die Resolution zu Haiti gewährte der Regierung einen Aufschub für die Vorlage ihres Berichts für die Allgemeine Periodische Überprüfung (UPR), befürwortete die Bildung eines Teams zum Schutz der Menschenrechte in Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) und gab Letzterem auf, den Wiederaufbau entsprechend technisch zu unterstützen (A/HRC/S-13/2). Die Resolution zu Côte

d'Ivoire unterstrich die tragende Rolle der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS) sowie der Afrikanischen Union bei der Konfliktlösung und beauftragte das OHCHR, in einer der nächsten Tagungen des MRR einen Bericht zu den Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit der Präsidentschaftswahl im November 2010 vorzulegen (A/HRC/S-14/1).

Im Jahr 2010 wehte ein eher frischer Wind durch den Völkerbundpalast. Die schon im Vorjahr beobachteten Risse innerhalb der Gruppe afrikanischer Staaten verbreiterten sich, trotz der Bemühungen Ägyptens, Südafrikas und Algeriens um einen afrikanischen Block. Zudem behielten die USA ihr agiles Vorgehen bei und traten mit großen Delegationen auf, um allen wesentlichen Debatten zu verschiedenen Resolutionsentwürfen folgen sowie eigene Resolutionsentwürfe mit Ländern aus anderen Regionalgruppen intensiv besprechen zu können. Es kamen einige bemerkenswerte Ergebnisse zustande – dazu mehr im Folgenden.

Die Europäische Union hat sich hingegen von dieser neuen Dynamik in Genf kaum anstecken lassen. Gespräche der EU mit dissidenten Ländern in Afrika in Bezug auf die Arbeit im MRR sind, wenn überhaupt, auf individuelle Akteure beschränkt, aber nicht Ausdruck einer politischen Strategie. Es scheint, als betreibe die EU Menschenrechtspolitik in getrennten Welten: weltweite Demarchen etwa zugunsten der Kampagnen gegen Folter und Todesstrafe sowie regionale Partnerschaften, Menschenrechtsdialoge und das systematische Insistieren auf Menschenrechtsklauseln in den Verträgen mit der Europäischen Kommission in Brüssel, in Genf hingegen mühselige und eher kurzatmige Initiativen. Die eigenen Erfahrungen und Stärken der EU auf den Feldern des Dialogs und der Kooperation kommen in Genf wenig zum Tragen.

Länderbewertungen

Naher Osten

Auf der Juni-Tagung wurde die Tagesordnung durch den israelischen Angriff auf die Gaza-Solidaritätsflottille durcheinander gewirbelt. Auf Antrag der arabischen Staatengruppe und der Organisation der islamischen Konferenz (OIC) trat der Rat zu einer Dringlichkeitstagung (nicht

Sondertagung) zusammen. Die Verurteilung des Angriffs im Sinne unverhältnismäßiger Gewaltanwendung war einhellig wie auch die Forderung, eine Untersuchung entsprechend internationaler Standards durchzuführen. Differenzen brachen an der Frage auf, ob Israel selbst diese Untersuchung durchführen sollte oder besser gleich eine unabhängige internationale Expertenkommission. Letztlich wurde eine internationale Untersuchung per Abstimmung beschlossen (A/HRC/RES/14/1). Mehrere nichtstaatliche Organisationen (NGOs) kritisierten bei dieser Gelegenheit den Doppelstandard vieler Staaten, die in der Vergangenheit bei anderen Menschenrechtsverletzungen ähnlicher Schwere, wie etwa in Sri Lanka, nicht gehandelt und der dortigen Regierung selbst auf der Sondertagung im Mai 2009 die Flucht aus der Verantwortung ermöglicht hatten.

Auf der September-Tagung legte die Expertenkommission, die der Tatsachenermittlungskommission zum Gaza-Konflikt folgte, ihre Ergebnisse vor (A/HRC/15/50). Sie sollte untersuchen, inwiefern israelische und palästinensische Behörden den Feststellungen aus dem Goldstone-Bericht über Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht nachgegangen waren. Israels Regierung hatte die Anfragen der Expertenkommission unbeantwortet gelassen. Israels Botschafter rechtfertigte dies damit, dass Israel solche Untersuchungen in eigener Regie betreibt und inzwischen über 150 davon eingeleitet habe. (Näheres dazu: Christian Tomuschat, Ein »Follow-up« zum Goldstone-Bericht, VN, 6/2010, S. 249–254.)

Auf derselben Tagung legte die im Juni eingerichtete Tatsachenermittlungskommission zu Israels Angriff auf die Gaza-Solidaritätsflottille ihren Bericht vor (A/HRC/15/21). Der Vorsitzende der Mission berichtete, dass außer einigen Schleudern keine Waffen auf den Schiffen gefunden worden seien. Die Maßnahmen des israelischen Militärs seien unverhältnismäßig gewesen. Er verwahrte sich gegen die Vorwürfe der amerikanischen Delegation, der Bericht sei unausgewogen und substanzlos. Natürlich seien durch Israels Weigerung, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, die Argumente dieser Regierung unterrepräsentiert. Dies ändere jedoch nichts daran, dass die Blockade Israels gegen Gaza und die Maß-

nahmen gegen die Flottille unrechtmäßig seien.

Weitere Menschenrechtssituationen

In den Wortbeiträgen zu Tagesordnungspunkt 4 »Menschenrechtssituationen« sprachen westliche Länder immer auch die Lage der Menschenrechte in Iran an. Sie äußerten sich des Weiteren zur Lage der Menschenrechte in: Afghanistan, Bahrain, Belarus, den besetzten palästinensischen Gebieten, Burundi, China, Côte d'Ivoire, der Demokratischen Republik Kongo, Eritrea, Fidschi, Gaza, Irak, Kambodscha, Kenia, Kirgisistan, Kuba, Malawi, Myanmar, Nordkorea, Pakistan, Sambia, Saudi-Arabien, Simbabwe, Sri Lanka, Somalia, Sudan, Syrien, Thailand, Uganda, Venezuela und Vietnam. Die Länderresolutionen etwa zu Nordkorea (A/HRC/RES/13/14) oder Myanmar (A/HRC/RES/13/25) wurden in den letzten beiden Jahren mit großen Mehrheiten oder sogar im Konsens bekräftigt. Zur Lage in der Demokratischen Republik Kongo gibt es zwar seit längerem kein Ländermandat mehr, aber den Auftrag an mehrere thematische Sonderberichterstatter, fortlaufend einen Bericht zu erstellen (A/HRC/RES/13/22). Zu Somalia führte der MRR eine Neuerung ein: eine Diskussion mit allen im Land tätigen UN-Einrichtungen zwecks technischer Unterstützung. In der Debatte konnten so humanitäre und menschenrechtliche Aspekte gemeinsam erörtert werden.

Aus dem nichtwestlichen Lager meldeten sich Vertreter aus Algerien, China, Iran, Kuba, Pakistan, Russland oder Syrien zu Wort und beklagten die Politisierung, Doppelstandards und Fixierung auf Länder des globalen Südens zu diesem Tagesordnungspunkt. China verwies dabei unter anderem auf die Lage der Roma in Europa, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den USA und den dortigen Rassismus. Pakistan denunzierte Diffamierung und Stereotypisierung von Muslimen in Dänemark, den Niederlanden und Schweden sowie die Beschädigungen von Moscheen in Frankreich und Italien. Iran verwies auf Rassismus in Großbritannien, eingeschränkte Meinungsfreiheit, Polizeivillkür und Folter in Frankreich, Menschenrechtsverletzungen an Angehörigen indigener und muslimischer Gemeinschaften in Kanada sowie auf Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Terrorbekämpfung in Deutschland und den USA.

Äthiopien war bislang eines der wenigen Länder, das im Juni 2010 zur schwierigen Lage der Menschenrechte im eigenen Land sprach. Soviel Mut brachten Frankreich und Italien in Bezug auf die Menschenrechtslage der Roma in ihren Ländern in keiner der Tagungen 2010 außer der Rest der westlichen Staatengruppe im Übrigen auch nicht. Der italienische Delegierte verwahrte sich sogar im Juni gegen die Kritik der Hohen Kommissarin für Menschenrechte. Lediglich die Schweiz zeigte sich im September um die Menschenrechte der Roma in Europa besorgt.

Eine gewisse Routine herrschte bei der Durchführung des UPR. Nordkorea brachte es allerdings fertig, alle 167 Empfehlungen der Anhörung vom Dezember 2009 nur »zur Kenntnis zu nehmen« und auch auf Nachfragen nicht sagen zu wollen, inwieweit dies nun eine Zustimmung oder eine Ablehnung bedeute.

Thematische Mandate und Debatten

Mehrere Mandatsträger der UN-Sondermechanismen (über Folter, Anti-Terrorismus, willkürliche Verhaftungen und erzwungenes Verschwindenlassen) hatten im Februar 2010 eine gemeinsame Studie zu geheimen Haftanstalten im Kontext der Anti-Terror-Politik vorgelegt (A/HRC/13/42). Darin wurden auch Länder in Nordafrika angesprochen, wenngleich rund ein Drittel des Textes sich allein mit den USA befasste (60 von 186 Seiten). Während sich die amerikanische Delegation für eine öffentliche Debatte dieses Berichts bereits im März aussprach, setzten die Bewegung der Blockfreien und die OIC das Präsidium des MRR unter Druck, um eine öffentliche Debatte nach Möglichkeit ganz zu verhindern – mit gewissem Erfolg, denn die Studie wurde erst im Juni (14. Tagung) vorgestellt, in der der Neuigkeitswert bereits wieder etwas verblasst war. Unmittelbare Konsequenzen, etwa in Form einer Resolution, folgten aus der Studie und Debatte bislang nicht.

Der Bericht selbst geht auf völkerrechtliche Normen in Bezug auf geheime Haftanstalten ein und kommt zu dem Schluss, dass die geheime Inhaftierung auch in Zeiten des Notstands oder des bewaffneten Konflikts eine Menschenrechtsverletzung darstellt. Insbesondere behält der *Habeas Corpus*-Grundsatz seine volle Gültigkeit, vertraglich festgeschrieben unter anderem im UN-Zivilpakt, den die meisten Staaten

ratifiziert haben. Manfred Nowak, Sonderberichterstatter über Folter, sprach von einem möglichen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der Bericht unterstrich die Situation der absoluten Willkür, die in solchen geheimen Haftanstalten herrscht und leicht zu Folter und Misshandlung führt. Kaum ein Täter oder Verantwortlicher wurde vor Gericht gebracht, Entschädigungen wurden nicht geleistet. Die Experten sprachen sich dafür aus, die geheime Haft ausdrücklich zu verbieten und Mechanismen zur Überwachung zu entwickeln. Das wird ein langer Weg werden. Einmal mehr suchten vor allem Staaten aus der Bewegung der Blockfreien, insbesondere aus Nordafrika und dem Nahen Osten, mit Zweifeln an der Methodologie der Studie die Aussagen und Bewertungen der Experten zu erschüttern und damit eine Umsetzung in konkretes Handeln durch den MRR zu torpedieren. Allerdings legten auch westliche Staaten keinen Eifer an den Tag.

Während der September-Tagung richtete der Menschenrechtsrat zwei neue Mandate ein: das Mandat eines Sonderberichterstatters für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (A/HRC/RES/15/21) sowie eine Arbeitsgruppe für die Frage der Diskriminierung von Frauen im Recht und in der Praxis (A/HRC/RES/15/23). Daneben wurde der Titel eines Mandats an die Sachlage der dazu einschlägigen UN-Dokumente angepasst: aus dem ›Sonderberichterstatter über die Situation der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Angehörigen indigener Bevölkerungsgruppen‹ wurde ›Sonderberichterstatter für die Rechte der indigenen Völker‹ (A/HRC/RES/15/14). Die USA und Großbritannien gaben hierzu ihren Dissens zu Protokoll, da sie weder von ›Rechten‹ noch von ›Völkern‹ [peoples] sprechen wollten, ließen die Resolution aber ohne Abstimmung passieren.

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

Mit dem Mandat zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gelang den USA ein kluger Schachzug. Die Resolution betont die Achtung und den Schutz von Personen, die sich friedlich versammeln, insbesondere Menschenrechtsverteidiger, Gewerkschaftler, Angehörige von Minderheiten oder Menschen mit abweichenden Meinungen. Die USA hatten in mehrwöchiger Lobby-Arbeit, auch in den jeweili-

gen Hauptstädten, Regierungen aus allen Regionalgruppen als Ko-Sponsoren gewinnen können; darunter Mexiko und die Malediven, aber auch Nigeria und Indonesien. Die beiden Letzteren fallen in der Regel nicht durch das Einrichten von unabhängigen Prüf- und Beschwerdemechanismen auf. Entsprechend gewunden fielen die Stellungnahmen Chinas, Kubas und anderer aus. Sie hielten einerseits die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit *pro forma* hoch, wollten sich dem Konsens aber nicht anschließen. Der chinesische Delegierte sah die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit in seinem Land gewährleistet, aber natürlich hätten chinesische Staatsbürger auch Pflichten, etwa gegenüber der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Eine solche Resolution sei eigentlich unnötig. Kuba und Libyen argumentierten, das Mandat würde dem MRR lediglich eine neue Last aufbürden. Den Antrag auf Abstimmung stellte aber dann doch niemand.

Diffamierung von Religionen

In die Auseinandersetzungen um den Resolutionstext zur Diffamierung von Religionen kam ebenfalls Bewegung. Die Resolution (A/HRC/RES/13/16) ging im Jahr 2010 zwar nochmals durch (20 zu 17 bei 8 Enthaltungen). Es war jedoch das knappste Ergebnis seit Einführung der Resolution im Jahr 1999 und knapper als die Resolution der UN-Generalversammlung im Dezember 2009 (80 zu 61). Befürwortern schwante nach der Abstimmung, dass im Jahr 2011 die Mehrheit verloren gehen könnte. Demarchen und stille Diplomatie im Vorfeld der nächsten Tagung des MRR könnten hier etwas bewegen.

Auch der Sonderberichterstatter über Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz Githu Muigai kritisierte Begriff und Konzept der Diffamierung. Er legte einen Bericht vor (A/HRC/15/53), der sich speziell mit der Frage der Diffamierung von Religionen, insbesondere mit Phänomenen der Islamophobie befasste. In seinen Empfehlungen sprach er sich deutlich dafür aus, vom Begriff der Diffamierung wegzukommen und stattdessen von rassistischen oder religiösem Hass zu sprechen, der zu Diskriminierung, Feindlichkeit oder Gewalt aufstachelt, und damit die Debatte mehr im bestehenden Rechtsrahmen zu verorten. Muigai mus-

ste dafür Kritik von Seiten der OIC einstecken.

Weitere Themen

Im September präsentierte die Vorsitzende der Arbeitsgruppe zu Söldnern den Trend zur Privatisierung von Sicherheitsbelangen (A/HRC/15/25) und stellte einen hohen Bedarf an internationalen Regeln für diesen Sektor fest. Vertreter westlicher Staaten wiesen darauf hin, dass es sich um ein wichtiges Thema handele, das aber nichts mit Menschenrechten zu tun habe und daher nicht in die Zuständigkeit des MRR falle. Dieses Argumentationsmuster kehrte wieder bei den Themen Schuldenkrise, internationale Finanzkrise, strukturelle Missstände aus der gegebenen Weltwirtschaftsordnung und Rolle internationaler Finanzinstitutionen.

Bemerkenswert war der Konsens auf der September-Tagung bei der von Spanien und Deutschland eingebrachten Resolution zum Recht auf Wasser (A/HRC/RES/15/9). Zum ersten Mal sprach der Rat von einem verbindlichen Recht, abgeleitet aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard aus Artikel 11 des UN-Sozialpakts. Bislang hatte es darüber Streit gegeben, weil Länder wie Kanada oder Großbritannien ein solch verbindliches Recht nicht anerkennen wollten. Die UN-Generalversammlung hatte am 28. Juli 2010 mit einer Erklärung zum Recht auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung den Weg bereitet (A/RES/64/292).

Fünf-Jahres-Überprüfung

Erhöhte Spannung war im September in Genf beim Thema ›Überprüfung‹ zu spüren. Mit ›Überprüfung‹ (review) ist die grundsätzliche Bewertung der Arbeit des Menschenrechtsrats fünf Jahre nach seiner Gründung gemeint. Allein schon Fragen zum zeitlichen Rahmen dieser Überprüfung deuteten mögliche Konflikte an. Im Oktober 2010 nahm eine erste Arbeitsgruppe des Rates die Arbeit auf, gefolgt von mehreren informellen Treffen. Bis spätestens Juni 2011 sollen die Diskussionen darüber abgeschlossen sein und das Ergebnis im Konsens beschlossen werden. Es handelt sich um ein Verfahren, an dem formell ausschließlich Mitgliedstaaten und Einrichtungen der Vereinten Nationen beteiligt sind. Gleichwohl haben auch NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen Vorschläge zur Ver-

besserung der Arbeit des MRR ausgearbeitet und in die Debatte eingebracht.

Resümee

Die Hoffnung auf ein sachlicheres Arbeiten des Menschenrechtsrats wurde im Jahr 2010 in einigen Bereichen tatsächlich erfüllt. Dies betraf immer schon den Aspekt der Faktenaufstellung, der hohen Informationsdichte sowie menschenrechtsbasierten Auswertung durch die Sonderberichterstatter, Arbeitsgruppen und das OHCHR. Veränderungen in der Genfer Menschenrechtspolitik einiger afrikanischer Länder sowie der USA haben die Möglichkeiten erweitert, mit diplomatischem Geschick neue Mehrheiten im Rat zu organisieren und somit gemeinsame Aussagen und Forderungen über die Regionalgruppen hinweg zustande zu bringen. Insbesondere westliche Staaten setzen diese Perspektive recht unterschiedlich in politisches Handeln um. Hier ist noch viel Raum für Verbesserungen vorhanden.

Berichte: Report of the Human Rights Council, General Assembly, Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 53 (A/65/53), United Nations, New York 2010; Report of the Human Rights Council on Its Fourteenth Special Session, UN Doc. A/HRC/S-14/1 v. 28.12.2010; Resolutionen der 15. Tagung: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/15session/resolutions.htm#res>

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission:

62. Tagung 2010

- Praxisleitfaden zu Vorbehalten zu Verträgen vorläufig beschlossen
- Fortschritte beim Thema Ausweisung von Ausländern

Christian Schliemann

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Christian Schliemann über die 61. Tagung 2009, VN, 5/2010, S. 229f., fort.)

Im Jahr 2010 setzte die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** auf ihrer 62. Tagung ihre Arbeit in

zwei vierwöchigen Tagungsperioden (3.5.–4.6. und 5.7.–6.8.2010) fort.

Der gesamte Praxisleitfaden zu **Vorbehalten zu Verträgen** wurde vorläufig beschlossen. Die Kommission füllte erfolgreich Lücken der Artikel 20 und 21 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969 (kurz: Wiener Vertragsrechtskonvention – WVK), welche die Wirkung von Vorbehalten und Widersprüchen regeln (Kap. IV). Darüber hinaus nahm sie sich der Frage der Vorbehalte im Rahmen der Staatennachfolge an, ein Bereich der durch den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens in den neunziger Jahren und den Folgewirkungen wieder verstärkt ins Blickfeld gerückt ist (Kap. V).

In Bezug auf die Wirkung von Vorbehalten ergänzt Richtlinie 4.2.5 die WVK: Der wechselseitige Effekt von modifizierenden Vorbehalten greift nur dann, wenn der Vorbehalt oder der Vertrag sich nach Inhalt und Natur auf gegenseitige Verpflichtungen beziehen. Keine wechselseitige Wirkung entfalten daher beispielsweise ein Vorbehalt bezüglich der territorialen Reichweite einer Norm oder Bestimmungen aus Menschenrechtsverträgen. Eine weitere Ergänzung ergibt sich mit Richtlinie 4.3.5, wonach bei wirksam eingelegerter Ablehnung eines Vorbehalts nicht zwangsläufig die gesamte Bestimmung im wechselseitigen Verhältnis unwirksam wird, sondern lediglich derjenige Teil einer Bestimmung, der vom Vorbehalt explizit erfasst wird.

Bezüglich des umstrittenen Effekts eines unwirksamen Vorbehalts auf die Fortgeltung des gesamten Vertrags wurde die Kompromisslösung des Sonderberichterstatters angenommen. Es besteht hiernach eine Vermutung für die Gültigkeit des Vertrags, es sei denn etwas anderes ließe sich der Intention der Vertragsstaat entnehmen (4.5.2–4.5.3). Richtlinie 4.5.3 enthält eine Liste hierbei zu berücksichtigender Gesichtspunkte.

Eine erstmalige Regelung nehmen die Richtlinien bezüglich der Wirkung von interpretativen Erklärungen vor, wobei die Auslegungsregeln der Artikel 31 und 32 nutzbare Anleitungen lieferten. Demnach können interpretative Erklärungen, obwohl nicht direkt zum Kontext des Vertrags zu zählen, die gewöhnliche Bedeutung einer Bestimmung erhellen. Ihr Wirkungsgrad wird durch die Anerkennung von anderen Vertragsstaaten verstärkt

(Richtlinie 4.7.1). Interpretative Erklärungen, denen alle Parteien zugestimmt haben, können dann als direkte Auslegungshilfe gewertet werden.

Bezüglich der Wirkung von Vorbehalten und Widersprüchen im Kontext der Staatennachfolge lieferte bislang nur Artikel 20 der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in völkerrechtliche Verträge von 1978 Ansatzpunkte. Dieser Artikel gilt allerdings nur für neue unabhängige Staaten. Die dort gültige Feststellung der Fortgeltung von Vorbehalten wurde dennoch übertragen auf Fälle der Aufteilung oder Vereinigung von Staaten. Auch Widersprüche zu Vorbehalten, vom Vorgängerstaat oder von dritten Staaten eingelegt, sollen fortgelten (5.10–5.11).

Beim Thema **Ausweisung von Ausländern** behandelte die ILC die Ende der letzten Tagungsperiode vorgelegten Entwurfsartikel, nunmehr in vier Kapitel unterteilt. Sie befassen sich mit allgemeinen Regeln, den Pflichten des ausweisenden Landes und dem Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen im Aufnahme- und im Transitland. Generell gilt, dass bei einer Ausweisung die Würde des Menschen, die Menschenrechte sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot zu achten sind. Die Pflichten des ausweisenden Staates bestehen im Schutz des Lebens der Person und ihres Familienlebens, dem Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie der Berücksichtigung der besonderen Situation Schutzbedürftiger, die in Bezug auf die Belange von Kindern in Absatz 2 verstärkt wird. Im Aufnahmeland müssen für eine rechtmäßige Ausweisung das Leben und die Freiheit auch illegaler oder staatenloser Personen geschützt werden. Ferner muss das Verbot der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung auch in Bezug auf Risiken garantiert werden, die von Privaten ausgehen. Gemäß Artikel 16 sind diese Rechte auch im Transitstaat zu beachten.

Neu vorgelegt wurden Artikel A und 8 über das Verbot der verschleierte Ausweisung und der als Ausweisung verschleierte Auslieferung. Artikel 9 legt fest, dass stets Gründe für eine Ausweisung gegeben werden müssen, welche insbesondere im Schutz der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit bestehen. Für das Festhalten auszuweisender Personen verlangt Artikel B, dass eine gesonderte Einrichtung bereit-

stehe, keine strafenden Gesichtspunkte verfolgt würden, eine zeitliche Begrenzung gegeben sei und eine regelmäßige Überprüfung stattfinde. Prozedurale Regeln der Ausweisung variieren für legal und illegal im Territorium befindliche Personen. Die Unterscheidung zwischen legal und illegal wurde von den Kommissionmitgliedern stark kritisiert und die rechtliche Verbindlichkeit der prozeduralen Regeln angezweifelt. In diesem Sinne unterbreitete der Sonderberichterstatter einen neuen Vorschlag, der jede Ausweisung unter den Vorbehalt des Gesetzes stellt und je nach Länge des Aufenthalts und Status einer sich illegal im Territorium befindlichen Person einen verstärkten Schutzzumfang propagiert. Bezüglich der konkreten Garantien anerkannte der Berichterstatter den progressiven Charakter des Rechts auf rechtlichen Beistand, unterstrich hingegen, dass das Recht auf Übersetzung zum geltenden Völkerrecht gehöre.

Zum Thema **Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Verträge** wurde die vom neuen Sonderberichterstatter Lucius Caflich vorgelegte geänderte Version der im Jahr 2008 angenommenen Entwurfsartikel diskutiert und in Gänze an den Formulierungsausschuss weitergeleitet. In Bezug auf den Anwendungsbereich wurden die Aufnahme nichtinternationaler bewaffneter Konflikte sowie der Ausschluss von Vertragsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen durch eine Vorbehaltsklausel mehrheitlich befürwortet. Die moderne Definition des bewaffneten Konflikts im Fall *Dusko Tadic* des Jugoslawien-Tribunals setzte sich gegenüber der klassischen Definition der Genfer Abkommen als Grundlage des Artikels 2 durch. Artikel 5 legte in der Version von 2008 fest, dass aufgrund bestimmter Vertragsgegenstände eine Vermutung für die Fortgeltung des Vertrags im Falle eines bewaffneten Konflikts bestehe, wobei diese im Anhang zu Artikel 5 aufgelistet waren. Diese Liste wurde um die Bereiche Gründungsverträge internationaler Organisationen und internationales Strafrecht ergänzt. Die ebenfalls vorgeschlagene Kategorie des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) wurde vom Sonderberichterstatter in Frage gestellt, da diese Regeln ohnehin als Gewohnheitsrecht bestehen blieben. Artikel 8, der die Möglichkeit vorsieht, gegen eine Mitteilung über die Beendigung des Vertrags Wider-

spruch einzulegen, wurde um eine einzuhaltende Zeitspanne ergänzt. Drei bis sechs Monate wurden vorgeschlagen, aber keine Einigung darüber erzielt. Artikel 13 bezüglich der Einschränkung geltender Verträge durch die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts wurde im Entwurf beibehalten unter Hinweis darauf, dass bestimmte Verpflichtungen, wie die des humanitären Völkerrechts, nicht ausgesetzt werden können. Trotz einer Kontroverse wurde der Verweis auf die Aggressionsdefinition aus Resolution 3314 der UN-Generalversammlung in Artikel 15 beibehalten. Artikel 15 untersagt es Staaten, aufgrund eigener Aggression einen bewaffneten Konflikt auszulösen und in der Folge Verträge zu ihrem Vorteil aufzuheben.

Die bereits am Ende der letzten Tagung vorgelegten Artikel 1 bis 5 zum **Schutz von Personen im Katastrophenfall** wurden einschließlich ihrer Kommentierung von der Kommission angenommen und damit der persönliche, sachliche und zeitliche Anwendungsbereich der Artikel definiert. Im Anschluss wurden die neu vorgelegten Artikel 6 bis 8 diskutiert und an den Formulierungsausschuss übergeben, welcher die überarbeiteten Artikel 6 bis 9 bereits rückübermittelte. Diese sehen vor, dass jede Hilfeleistung in Katastrophenfällen die Grundsätze der Neutralität, der Humanität und der Unparteilichkeit sowie nach Diskussion in der ILC auch den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu berücksichtigen habe. Artikel 7 und 8 verlangen von Staaten und Hilfsorganisationen, die menschliche Würde zu achten, und garantieren allen von einer Katastrophe betroffenen Personen den Schutz ihrer Menschenrechte. Artikel 9 legt fest, dass der jeweilige Staat aufgrund seiner Souveränität die Pflicht hat, Betroffene zu schützen, Hilfsmaßnahmen vorzunehmen und diese zu koordinieren und zu überwachen.

Die Studiengruppe zu **Meistbegünstigungsklauseln** hatte Arbeitspapiere zu mehreren Unterpunkten vorliegen, unter anderem zur Verwendung des Meistbegünstigungsprinzips in bilateralen Investitionsverträgen und Freihandelsabkommen, zur Analyse der entsprechenden ILC-Artikel von 1978 vor dem Hintergrund nachfolgender Entwicklungen und zur Verwendung des Meistbegünstigungsprinzips im Rahmen von GATT/WTO. Aufgrund der Ergebnisse der Arbeitspapiere erkor-

die Studiengruppe die Interpretation von Meistbegünstigungsklauseln in Investitionsverträgen und die Suche nach gemeinsamen Richtlinien zum Kern ihrer Arbeit. Dies soll zu einer größeren Rechtssicherheit und Stabilität im Investitionsrecht führen. Da eine Formulierung von Entwurfsartikeln gegenwärtig nicht möglich sei, wurden die Ko-Vorsitzenden der Studiengruppe beauftragt, zur nächsten Tagung einen Bericht vorzulegen.

Die Studiengruppe zum Thema **Verträge über Zeit** diskutierte in Teilen den ersten Bericht des Vorsitzenden der Gruppe, Georg Nolte, welcher eine Zusammenstellung der Aussagen des IGH und internationaler *Ad-hoc*-Schiedsgerichte zu verschiedenen Unterpunkten des Themas enthielt. Für die nächste Tagung soll eine weitere Studie über die Handhabung des Themas in internationalen Gerichten und Tribunalen im Rahmen besonderer Rechtsregime vorgelegt werden.

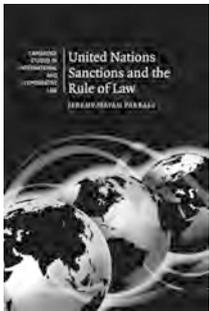
Die Arbeitsgruppe zum Thema **Verpflichtung zur Strafverfolgung oder Auslieferung** (*aut dedere aut iudicare*) beschäftigte sich mit einem vom UN-Sekretariat eingereichten Bericht über multilaterale Konventionen zum Thema, der in Zukunft durch eine systematische Übersicht über weitere Quellen, insbesondere nationale Gesetzgebung, Urteile und offizielle Erklärungen, ergänzt werden soll. Ziel der zukünftigen Berichte des Sonderberichterstatters ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe nunmehr der Entwurf von Artikeln.

Die in diesem Jahr erneut eingerichtete Arbeitsgruppe zum Thema **Gemeinsame natürliche Ressourcen** empfahl der Kommission, nach Durchsicht der eingegangenen Kommentare von Regierungen, den Aspekt der Öl- und Gasressourcen nicht weiterzuverfolgen. Die Staaten hatten mehrheitlich zum Ausdruck gebracht, dass das Thema im Wesentlichen Gegenstand bilateraler Abkommen sowie höchst politisch und technisch sei.

Bericht: International Law Commission, Report on the Work of its Sixty-Second Session (3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2010), General Assembly, Official Records, Sixty-fifth Session, Supplement No. 10 (A/65/10), United Nations, New York 2010.

Mehr Rechtsstaatlichkeit im Sicherheitsrat

Michael Brzoska



Jeremy Matam
Farrall

**United Nations
Sanctions and the
Rule of Law**

Cambridge Studies
in International and
Comparative Law

Cambridge:
Cambridge
University Press
2009, XVI+542 S.,
75,00 brit. Pfund

Im September 2008 veröffentlichte der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine Entscheidung von erheblicher Tragweite. Er beanstandete die Verordnung 881/2002/EG, mit der die Europäische Gemeinschaft die Sanktions-Resolution 1390 des UN-Sicherheitsrats umgesetzt hatte. *De facto* setzte der EuGH damit einen Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen außer Kraft, weil die Sanktion rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprach.

In der besagten Resolution verfügte der Sicherheitsrat, dass die Gelder und sonstige wirtschaftliche Aktiva von in einer Liste aufgeführten Personen und Organisationen einzufrieren seien. Einzige Möglichkeit, wieder von der Liste gestrichen zu werden, war und ist ein anders lautender Beschluss des Sicherheitsrats. Der auf der Liste stehende, in Schweden residierende saudische Staatsbürger Yassin Abdullah Kadi und die in Schweden ansässige Al-Barakaat International Foundation klagten gegen die Aufnahme ihrer Namen in die Liste in der genannten EU-Verordnung. Insbesondere monierten sie, dass ihnen weder die UN noch die Europäische Union die Möglichkeit eingeräumt hätten, mit rechtsstaatlichen Mitteln gegen die ihrer Ansicht nach zu Unrecht erfolgte Aufnahme in die Liste vorzugehen.

In erster Instanz vor dem EuGH verloren die Kläger, da nach Auffassung dieses Gerichts Beschlüsse des Sicherheitsrats Vorrang vor anderen Rechten hätten – in diesem Falle dem Europäischen Gemeinschaftsrecht. In zweiter Instanz entschied das Gericht für die Kläger und hob die Verordnung, soweit sie Kadi und Al-Barakaat betraf, auf. Auch dieses Gericht stellte nicht in Frage, dass nach Kapitel VII gefasste Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats gemäß Artikel 24 der UN-Charta von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Gleichzeitig aber stellte das Gericht fest, dass der Europäische Rat durch den Erlass der Verordnung gegen geltendes Recht, wie es sich aus dem EG-Vertrag ergebe, verstoßen habe. Lediglich diesen Gemeinschaftsrechtsakt beanstandete das Gericht. Formaljuristisch vermied es der EuGH damit zwar, dem UN-Sicherheitsrat einen Verstoß gegen elementare rechtsstaatliche Prinzipien zu bescheinigen, tatsächlich aber setzte er dem Handeln des Sicherheitsrats eine gerichtliche Schranke.

Im Fall Kadi und Al-Barakaat musste sich der EuGH mit einer Art von Sanktion der UN beschäftigen, die in den letzten Jahren besonders heftig in der Kritik stand und immer noch steht. Es ist das Verdienst der Arbeit von **Jeremy Matam Farrall**, über

Personensanktionen hinaus die Sanktionspraxis der UN insgesamt einer detaillierten Untersuchung unterzogen zu haben. Er tut dies im Hinblick auf grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien oder, genauer gesagt, Prinzipien eines pragmatischen Rechtsstaatsmodells (pragmatic rule of law model). Dem Autor geht es in seiner Untersuchung dabei nicht darum, ob der Sicherheitsrat mit dem Instrument der Sanktionen die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit befördert hat, sondern ob der Sicherheitsrat selber in seinem Verhalten rechtsstaatlichen Grundsätzen folgt.

Die Pflicht des Sicherheitsrats zur Bindung an rechtliche Grundsätze ergibt sich für Farrall schon aus Artikel 24. Dieser gibt dem Sicherheitsrat nicht nur das Recht, in Angelegenheiten nach Kapitel VII der UN-Charta im Namen der Mitgliedstaaten zu entscheiden, sondern erlegt ihm auch die Pflicht auf, »im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu handeln«. Zudem habe der Sicherheitsrat in seiner eigenen Sanktionspraxis wiederholt die Behebung rechtsstaatlicher Mängel angemahnt.

Der Autor destilliert fünf Prinzipien eines Rechtsstaatsmodells heraus. Leitender Gedanke ist dabei, dass das vorrangige Ziel von Rechtsstaatlichkeit sei, den Missbrauch von politischer Macht zu verhindern (S. 39). Der Sicherheitsrat hat, nach Einschätzung des Autors, in der Vergangenheit große Defizite bei der Umsetzung dieser Grundsätze gezeigt, aber in den letzten 15 Jahren auch eine Reihe von Verbesserungen vorgenommen. Farrall gründet sein Urteil sowohl auf einer Analyse der Evolution des rechtlichen Rahmens für Sanktionen (Teil II) als auch auf einer umfassenden Auswertung der Sanktionspraxis bis 2005 (Teil III). Als ehemaliger Mitarbeiter des für den Sicherheitsrat zuständigen Büros im UN-Sekretariat hat er dabei privilegierten Zugang zu Informationen und Diskussionen gehabt. Darüber hinaus ist Farrall offensichtlich ein akribischer Wissenschaftler, der auf genaue Dokumentation seiner Überlegungen und Schlussfolgerungen großen Wert legt (die Anhänge, in denen alle Sanktionsregime genau beschrieben werden, sind länger als der eigentliche Text).

Erstes Prinzip ist das der Transparenz. Beschlüsse des Sicherheitsrats sollten so offen wie möglich gefasst und klar begründet sein. Hier sieht der Autor einige Verbesserungen in der Sanktionspraxis der letzten anderthalb Jahrzehnte, allerdings auch gegenläufige Tendenzen. Der Sicherheitsrat bemüht sich stärker als in der Vergangenheit darum, Informationen

über die Auswirkungen von Sanktionen zu beschaffen. Sanktionsbeschlüsse werden auch den anderen Mitgliedstaaten unverzüglich bekanntgemacht. Doch das Grundsche ma von Sanktionsbeschlüssen, dass diese in Verhandlungen zwischen den fünf ständigen Mitgliedern (P-5) hinter verschlossenen Türen ausgehandelt werden, habe sich nicht geändert.

Zweites Prinzip ist das der Konsistenz. Sanktionsbeschlüsse sollten vorhersehbar und konsequent umgesetzt werden. Auch hier sieht Farrall einige, wenn auch nur geringe Fortschritte. So werden Untersuchungsorgane, die potenziellen Embargoverstößen nachgehen, regelmäßiger eingesetzt. Trotzdem bestehen weiterhin große Defizite bei der konsistenten Umsetzung von Sanktionen.

Gleichheit ist das dritte Prinzip. Politische Macht sollte alle Parteien gleich behandeln, unabhängig von deren Macht oder guten Beziehungen zu Mitgliedern des Sicherheitsrats. Hier besteht offensichtlich weiterhin ein erhebliches Manko in der Sanktionspraxis. Die P-5 haben wiederholt mit der Androhung, ihr Veto einzulegen, Sanktionsbeschlüsse verhindert, und Sanktionen gegen sie selber sind natürlich ausgeschlossen. Die Sanktionspraxis ist weiterhin stark von politischen Verhandlungen und Kompromissen unter den P-5 geprägt. Die Iran-Sanktionen seit dem Jahr 2006 sind dafür ein aktuelles Beispiel.

Das vierte Prinzip ist eng mit der eingangs angesprochenen Frage des rechtlichen Gehörs verbunden, wobei Farrall hier die Messlatte niedrig anlegt. Sein Maßstab ist die Möglichkeit Betroffener, ihre Standpunkte so vorzutragen, dass dem Sicherheitsrat bei seinen Entscheidungen alle relevanten Informationen vorliegen. In diesem Punkt sind im Rahmen der Reformen der letzten 15 Jahre einige Verbesserungen erreicht worden. So werden jetzt häufiger Betroffene vor Sanktionsbeschlüssen angehört. Einzelpersonen und Organisationen, die in Sanktions-Listen der Vereinten Nationen genannt sind, haben die Möglichkeit, ihren Widerspruch gegenüber dem Sicherheitsrat zu dokumentieren. Parallel dazu ist ein seit 2006 (und damit nach dem Abschluss des Manuskripts von Farrall) immer stärker ausdifferenziertes Überprüfungsverfahren durch den zuständigen Sanktionsausschuss eingeführt worden. Die letzte Entscheidung liegt aber weiterhin beim Sicherheitsrat.

Farralls letztes Prinzip ist das der Proportionalität. Sanktionen sollten dem zugrunde liegenden Verstoß gegen den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in ihrer Schärfe angemessen sein. Hier sind einige Veränderungen in der Sanktionspraxis zu konstatieren. Seit den frühen neunziger Jahren hat der Sicherheitsrat keine umfassenden Handelsbeschränkungen mehr verfügt, die etwa in den Fällen des früheren Jugoslawiens und Iraks erhebliche humanitäre Auswirkungen hatten. Gleichzeitig ist die Umsetzung ›schwacher‹ Sanktionen, wie etwa von Waffenembargos, verbessert worden.

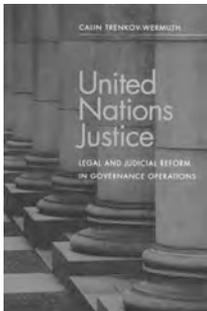
Der Autor ist sich im Klaren darüber, dass eine Reihe der von ihm festgestellten Defizite mit dem politischen Charakter des Sicherheitsrats zu tun haben. Sein Ziel ist es nicht, eine Idealwelt einzufordern, in der sich die Mitglieder des Rates ausschließlich an abstrakten Regeln orientieren: »Das Ziel ist hier, dem bestehenden Entscheidungsfindungsprozess im Sicherheitsrat größeres Bewusstsein für die Einhaltung grundlegender rechtsstaatlicher Prinzipien angedeihen zu lassen« (S. 39).

Entsprechend praxisorientiert sind seine Verbesserungsvorschläge (Teil IV). Die Transparenz soll dadurch erhöht werden, dass alle Diskussionen und Verhandlungen über Sanktionen öffentlich stattfinden. Um die Kohärenz der Sanktionspraxis zu erhöhen, empfiehlt er, das Sekretariat zu stärken sowie die Aufgaben der Sanktionsausschüsse und verschiedenen Überwachungsorgane von Sanktionen zu bündeln. Damit soll dem Verlust an Wissen und Erfahrungen über die Umsetzung von Sanktionen entgegen gewirkt werden. Für das Gleichheitsproblem hat Farrall keine Lösung, es wird ein »wunder Punkt aus rechtsstaatlicher Sicht« (S. 236) bleiben, solange es das Vetorecht gibt. Aber die anderen zehn Mitglieder des Sicherheitsrats könnten sich stärker als eigenständige Kraft organisieren und den P-5 ein Mehr an Begründung für ihr Verhalten abverlangen. Im Bereich des rechtsstaatlichen Gehörs ist die Arbeit von der Praxis überholt worden. Um die Proportionalität zu verbessern, fordert der Autor vermehrte Untersuchungen, auch vorab, der humanitären Folgen von Sanktionen sowie der Auswirkungen auf Drittstaaten.

Die verdienstvolle und innovative Arbeit von Farrall fügt der Sanktionsdiskussion eine wichtige Facette hinzu. Er gibt Material und Analyse an die Hand, um das Handeln des Sicherheitsrats an Maßstäben zu messen, die regelmäßig an andere Akteure der Weltpolitik angelegt werden. So enthält das Buch einen umfangreichen Anhang. Alle Sanktionsregime bis 2006 werden hier nach einem einheitlichen Analyseraster auf jeweils etwa fünf Seiten systematisch dargestellt. Zudem hat sich Farrall die Mühe gemacht, sämtliche relevanten Resolutionen des Sicherheitsrats nach Themenfeldern (wie Gegenstände, Mandate, Berichte) sortiert aufzulisten. In voller Kenntnis der Praxis und Politik des Sicherheitsrats sieht der Autor nicht nur erheblichen Verbesserungsbedarf, sondern auch Möglichkeiten dazu. Allerdings bedarf es dafür wohl mehr Anstöße von außen – aus sich heraus ist der Sicherheitsrat nur bedingt zu Reformen fähig. Dies zeigt insbesondere das Beispiel des rechtlichen Gehörs für Personen und Organisationen auf der Anti-Terror-Liste: Wirkliche Bewegung im Sicherheitsrat gibt es erst, seit gegen die Sanktionspraxis gerichtete Gerichtsurteile drohen und sogar gefällt werden. Wenig überraschend wurden Kadi und Al-Barakaat nach dem Urteil des EuGH von der Sanktionsliste gestrichen.

Rechtsstaatsaufbau in Kosovo und Ost-Timor: Welche Lehren sind zu ziehen?

Leopold von Carlowitz



Calin Trenkov-Wermuth

**United Nations
Justice: Legal and
Judicial Reform in
Governance
Operations**

Tokyo/New York/
Paris: United Nations University
Press 2010, xvi+226 S.,
36,00 US-Dollar

Spätestens seit dem Bericht des UN-Generalsekretärs zum Thema »The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies« aus dem Jahr 2004 gehört der Auf- und Wiederaufbau rechtsstaatlicher Strukturen in Nachkriegsgesellschaften zu den Hauptaufgaben vieler UN-Friedensoperationen. Entsprechend dem Konzept für die Förderung der Rechtsstaatlichkeit durch das Auswärtige Amt von 2009 gehört die Rechtsstaatsförderung auch zu den wesentlichen Elementen deutscher Außenpolitik.

Wenig Klarheit herrscht jedoch bislang über die Ziele, Methoden, Erfolgsbedingungen und Messbarkeit entsprechender Programme und Projekte. Es fehlt vor allem eine Strategie, wie die widersprüchlichen Zielsetzungen der Rechtsstaatsförderung, nämlich zum einen internationale Rechtsstandards zu verbreiten und zum anderen die lokale Eigenverantwortung zu fördern, miteinander in Einklang gebracht werden können. Auch ist es für wissenschaftliche Einrichtungen nicht einfach, an Daten aus Friedenseinsätzen zu gelangen, weswegen einschlägige Forschungsvorhaben häufig als theorielastig und praxisfern kritisiert werden.

Vor diesem Hintergrund ist das im Jahr 2010 im Verlag der Universität der Vereinten Nationen erschienene Buch von **Calin Trenkov-Wermuth** ein interessanter Beitrag für Wissenschaftler, Studierende und Praktiker auf der Suche nach Lösungen. Es konzentriert sich auf den Kernbereich der Rechtsstaatsförderung der beiden großen Einsätze in der Geschichte der UN-Friedensoperationen mit voller Regierungsgewalt, den internationalen Übergangsverwaltungen in Kosovo und Ost-Timor (UNMIK und UNTAET). Die Rechts- und Justizreformbemühungen (einschließlich der »Transitional Justice«-Programme) beider Missionen werden vergleichend untersucht, in die relevanten akademischen Kontexte eingeordnet und anhand eines Kriterienkatalogs analysiert und bewertet.

Zwar besteht seit dem Afghanistan-Einsatz eine deutliche Tendenz weg von internationalen Verwaltungen hin zu Beratungsmissionen, bei denen die internationale Gemeinschaft lediglich unterstützend tätig wird. Auch befasst sich die heutige Rechtsstaatsförderung in Friedenseinsätzen weit mehr mit entwicklungspolitischen Themen wie Rechtspluralismus, traditionelle Gerichtsbarkeit und informelle Strukturen, als dies UNMIK und UNTAET getan haben. Die in Kosovo und Ost-Timor gemachten Erfahrungen sind trotzdem wichtig, weil sie die Ausrichtung

der Rechtsstaatsförderung durch die Vereinten Nationen stark beeinflusst haben.

Ausgangspunkt der Arbeit ist eine bislang kaum behandelte Darstellung der Rechts- und Justizreformvorhaben der Friedensoperationen nach dem Ende des Kalten Krieges bis zur Einrichtung von UNMIK und UNTAET im Jahr 1999. Der Autor argumentiert, dass sich aus der anfänglichen *Ad-hoc*-Praxis allmählich fünf Grundannahmen entwickelt hätten, die nachfolgende UN-Rechts- und Justizreformen geprägt hätten. Diese fünf Annahmen sind: Erstens soll das örtlich anwendbare Recht auf das vor dem internationalen Eingriff geltende Recht gegründet sein; zweitens soll das Nachkriegsrecht von Anfang an einen vollständigen Menschenrechtskatalog beinhalten; drittens soll das örtliche Gerichtswesen in gleicher Verfasstheit und Aufbau wie vor dem Konflikt wiederaufgebaut werden; viertens sollen Kriegsverbrechen und massive Menschenrechtsverletzungen unverzüglich nach Friedensschluss durch die örtlichen Gerichte aufgearbeitet werden; fünftens wird eine frühe Beteiligung lokaler Akteure am Reformprozess als notwendig angesehen.

Kernthese des Buches ist, dass diese fünf Annahmen zu einer für Nachkriegsgesellschaften ungeeigneten Politik geführt haben. In beiden Einsätzen hätten die Vereinten Nationen die Situation verschlimmert, indem sie Mittel und Ziel der Rechts- und Justizreform vertauscht hätten. Anstatt ein nachhaltiges Rechts- und Justizsystem aufzubauen, hätten die UN einschlägige Menschenrechtsstandards einer schnellen Strafverfolgung geopfert und das Rechtsvakuum nach Konfliktende nicht angemessen gefüllt. Der Fokus auf einen zügigen Gerichtsaufbau habe zu einer Vernachlässigung des Strafvollzugs geführt. Weiterhin hätten die Übergangsverwaltungen einheimischen Akteuren zu schnell zu viel Entscheidungsgewalt übertragen und die von ihnen selbst verabschiedeten menschenrechtsfreundlichen Verordnungen verletzt.

Der Autor plädiert für ein längeres und intensiveres internationales Engagement, welches die anfängliche Einführung eines Modellstrafrechts, die vorübergehende Anwendung von Notstandsrecht (was die Einschränkung bestimmter Menschenrechte erlaubt), die Nutzung mobiler Gerichtskammern sowie die Einrichtung von Hybridgerichtshöfen zur Aufarbeitung vergangenen Unrechts beinhalten könnte. In deutlichem Gegensatz zum gegenwärtigen UN-Ansatz fordert er, Entscheidungsgewalt gerade nicht

(ungenügend ausgebildeten oder übermäßig politisierten) lokalen Akteuren zu schnell zukommen zu lassen. Der Rechts- und Justizbereich solle einer der letzten Sektoren sein, den eine internationale Verwaltung an örtliche Verwaltungsstrukturen übergeben sollte. Die schwierigen Fragen nach einer geeigneten Ausstiegsstrategie und ob solche, von außen initiierten Reformen nachhaltig sind, lässt der Autor allerdings unbeantwortet.

Die Studie führt in wertvoller Weise einschlägige Forschung und Praxis zusammen. Trotzdem ent-

täuscht das Buch ein wenig, da es wesentliche Entwicklungen wie den Übergangsprozess in Kosovo nicht mehr behandelt und wichtige Literatur zum Thema lokale Eigenverantwortung nur bedingt einbezieht. Auch wirken die Kriterien zur Erfolgsmessung der Reformbemühungen konstruiert und teilweise praxisfern. Dennoch regt das Buch zum Nachdenken über die Chancen und Grenzen der Rechtsstaatsförderung internationaler Friedenseinsätze an und lohnt sich angesichts der wachsenden Bedeutung dieses Bereichs zu lesen.

Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/>

Depts/german oder über das allgemeine elektronische Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN, 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von November 2010 bis April 2011 aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/1974(2011)	22.3.2011	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 23. März 2012 zu verlängern. Der Rat ersucht den Generalsekretär, bis Ende 2011 eine umfassende Überprüfung der mandatsmäßigen Tätigkeiten der UNAMA und der von den Vereinten Nationen in Afghanistan geleisteten Unterstützung, einschließlich der Präsenz der UNAMA im gesamten Land, vorzunehmen.	Einstimmige Annahme
Côte d'Ivoire	S/RES/1975(2011) + Anlage I	30.3.2011	Der Sicherheitsrat fordert alle ivoirischen Parteien und anderen Beteiligten nachdrücklich auf, den Willen des Volkes und die Wahl Alassane Dramane Ouattaras zum Präsidenten Côte d'Ivoires zu respektieren. Der Rat verlangt ein sofortiges Ende der Gewalt gegen Zivilpersonen. Er verurteilt die Entscheidung Laurent Gbagbos, nicht die politische Gesamtlösung zu akzeptieren, die die von der AU eingesetzte Hocharangige Gruppe vorgeschlagen hat, und fordert ihn auf, sofort abzutreten. Er fordert ferner alle ivoirischen staatlichen Institutionen, namentlich die Verteidigungs- und Sicherheitskräfte, auf, sich der Autorität zu unterwerfen, die Präsident Alassane Dramane Ouattara vom ivoirischen Volk übertragen wurde. Der Rat beschließt, zielgerichtete Sanktionen gegen die Personen zu verhängen, die die in Resolution 1572(2004) und späteren Resolutionen genannten Kriterien erfüllen, namentlich gegen Personen, die den Friedens- und Aussöhnungsprozess in Côte d'Ivoire behindern, die Tätigkeit der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) und der anderen internationalen Akteure in Côte d'Ivoire behindern und schwere Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht begehen. Er beschließt daher, dass die in Anlage I dieser Resolution aufgeführten Personen den in Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen betreffend Finanzen und Reisen unterliegen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
	S/RES/1980(2011)	28.4.2011	Der Sicherheitsrat beschließt, die Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter, Finanzen und Reisen sowie betreffend der Einfuhr von Rohdiamanten, die mit den Resolutionen 1572(2004), 1643(2005), 1946(2010) und 1975(2011) verhängt wurden, bis zum 30. April 2012 zu verlängern. Der Rat beschließt ferner, das in Resolution 1727(2006) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe ebenso bis zum 30. April 2012 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2011/2	21.1.2011	Der Sicherheitsrat betont, wie wichtig die Institutionenbildung als entscheidender Bestandteil der Friedenskonsolidierung ist, und unterstreicht, wie wichtig wirksamere und kohärentere nationale und internationale Maßnahmen in dieser Hinsicht sind, um Postkonfliktländer zur Wahrnehmung staatlicher Kernaufgaben zu befähigen. Der Rat betont weiter, dass die Vereinten Nationen und die internationale Gemeinschaft bei der Bedarfsbewertung und der Planung zugunsten einer wirksamen Institutionenbildung effektiver und koordinierter vorgehen und namentlich die vorhandenen nationalen Kapazitäten und Perspektiven besser nutzen müssen, um die nationale Eigenverantwortung zu gewährleisten.	
	S/PRST/2011/4	11.2.2011	Der Sicherheitsrat erklärt, dass es im Hinblick auf die Unterstützung eines Landes bei der dauerhaften Überwindung eines Konflikts erforderlich ist, einen umfassenden und integrierten Ansatz zu verfolgen. Der Rat betont, wie wichtig es ist, Friedenskonsolidierungsmaßnahmen bereits in den ersten Phasen der Planung und Durchführung von Friedenssicherungseinsätzen zu berücksichtigen und einzuleiten, namentlich durch die Erteilung klarer und erfüllbarer Mandate. Der Sicherheitsrat verpflichtet sich, zu prüfen, wie Friedenssicherungseinsätze die nationalen Behörden gegebenenfalls am besten dabei unterstützen können, Prioritäten für die Friedenskonsolidierung zu formulieren, und wie sie bei ihrer Tätigkeit im Einklang mit diesen Prioritäten sowohl andere nationale und internationale Akteure bei der Durchführung von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen unterstützen als auch bestimmte Aufgaben in der Frühphase der Friedenskonsolidierung selbst wahrnehmen können.	
Haiti	S/PRST/2011/7	6.4.2011	Der Sicherheitsrat erkennt an, dass rasche und greifbare Fortschritte bei der Wiederherstellung und dem Wiederaufbau Haitis von grundlegender Bedeutung für die Herbeiführung dauerhafter Stabilität sind. Er bekräftigt ferner, dass der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) gemäß ihrem Mandat die Aufgabe obliegt, den haitianischen Staat auf den Gebieten Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Ausweitung der staatlichen Autorität und Förderung und Schutz der Menschenrechte zu unterstützen. Er unterstreicht, dass die Haitianische Nationalpolizei unbedingt gestärkt werden muss, damit sie in der Lage ist, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und gegen Gewaltverbrechen, insbesondere sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt, sowie gegen Bandengewalt und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vorzugehen. Der Rat betont, wie wichtig es im Hinblick auf die Erzielung dauerhafter Ergebnisse ist, dass die Regierung Haitis, die Vereinten Nationen, die Interimskommission für die Wiederherstellung Haitis und andere Akteure sich konsequent abstimmen und gemeinsame Anstrengungen unternehmen.	
Internationale Strafgerichte	S/RES/1954(2010)	14.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, dass Richter Kevin Parker und Richter Uldis Kinis ungeachtet dessen, dass ihre Amtszeit am 31. Dezember 2010 abläuft, ermächtigt sind, die Fälle zu erledigen, mit dessen Behandlung sie vor Ablauf ihrer Amtszeit begonnen hatten, und nimmt Kenntnis von der Absicht des Gerichtshofs, die Fälle bis Ende Februar 2011 beziehungsweise März 2011 abzuschließen. Er beschließt weiter, Richter Kinis zu gestatten, über die in Artikel 13 ter Absatz 2 des Statuts des Gerichtshofs vorgesehene Gesamtdienstzeit hinaus am Gerichtshof tätig zu sein.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1955(2010)	14.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, dass die Richter Joseph Asoka de Silva, Taghrid Hikmet sowie Joseph Masanche ungeachtet dessen, dass ihre Amtszeit am 31. Dezember 2010 abläuft, ermächtigt sind, die Fälle zu erledigen, mit dessen Behandlung sie vor Ablauf ihrer Amtszeit begonnen haben, und nimmt Kenntnis von der Absicht des Gerichtshofs, die Fälle im März 2011 beziehungsweise Januar 2011 abzuschließen. Der Rat beschließt, dass im Hinblick auf den Abschluss bestehender oder die Durchführung zusätzlicher Verfahren durch den Gerichtshof die Gesamtzahl der am Gerichtshof tätigen <i>Ad-litem</i> -Richter zeitweise die nach Statuts des Gerichtshofs vorgesehene Höchstzahl von neun überschreiten darf und bis zum 31. Dezember 2011 auf höchstens neun zurückgeführt werden muss.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/RES/1966(2010) + Anlagen 1, 2	22.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, den Internationalen Residualmechanismus für die <i>Ad-hoc</i> -Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR) (der Mechanismus) zu schaffen, bestehend aus zwei Abteilungen, die ihre Tätigkeit am 1. Juli 2012 (Abteilung für den IStGHR) beziehungsweise am 1. Juli 2013 (Abteilung für den IStGHJ) aufnehmen werden (Daten der Tätigkeitsaufnahme), und beschließt zu diesem Zweck, das in Anlage 1 enthaltene Statut des Mechanismus zu verabschieden. Er beschließt ferner, dass der Mechanismus zunächst für einen Zeitraum von vier Jahren ab dem genannten ersten Datum der Tätigkeitsaufnahme tätig sein wird. Der Rat ersucht den IStGHJ und den IStGHR, alle ihnen möglichen Maßnahmen zu treffen, um ihre gesamte verbleibende Arbeit wie in dieser Resolution vorgesehen spätestens bis zum 31. Dezember 2014 abzuschließen, ihre Auflösung vorzubereiten und für einen reibungslosen Übergang zu dem Mechanismus zu sorgen, namentlich durch die Bildung von Vorausteams in jedem der Gerichtshöfe.	+14; –0; =1 (Russland)
Irak	S/PRST/2010/23	12.11.2010	Der Sicherheitsrat begrüßt die am 11. November 2011 in Irak erzielte Einigung über die Bildung einer Regierung der nationalen Partnerschaft. Er begrüßt ferner den alle Seiten einschließenden politischen Prozess und das repräsentative Ergebnis und ermutigt die politischen Führer Iraks, mit erneutem Engagement die nationale Aussöhnung anzustreben.	
	S/RES/1956(2010) + Anlage	15.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 1483(2003) getroffenen Regelungen für die Einzahlung der Erlöse aus den Exportverkäufen von Erdöl, Erdölprodukten und Erdgas in den Entwicklungsfonds für Irak und die getroffenen Regelungen für die Überwachung des Entwicklungsfonds für Irak durch den Internationalen Überwachungsbeirat mit dem 30. Juni 2011 aufzuheben. Der Rat fordert die Regierung Iraks auf, bis zum 30. Juni 2011 oder früher den vollständigen und wirksamen Übergang zu einem Nachfolgemechanismus für den Entwicklungsfonds abzuschließen.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1957(2010)	15.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, die mit der Resolution 687(1991) und der Resolution 707(1991) verhängten und in späteren einschlägigen Resolutionen bekräftigten Maßnahmen betreffend Massenvernichtungswaffen, Flugkörper und zivile nukleare Tätigkeiten aufzuheben. Er fordert Irak nachdrücklich auf, das Zusatzprotokoll zu dem umfassenden Sicherheitsabkommen und den Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen so bald wie möglich zu ratifizieren.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1958(2010)	15.12.2010	Der Sicherheitsrat ersucht den Generalsekretär, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sämtliche Restaktivitäten des Programms ›Öl für Lebensmittel‹ abzuschließen. Er ermächtigt den Generalsekretär, ein Treuhandkonto einzurichten, unabhängige Wirtschaftsprüfer für die Prüfung des Kontos zu bestellen und die Regierung Iraks voll unterrichtet zu halten. Er ermächtigt den Generalsekretär ferner, sicherzustellen, dass 20 Millionen US-Dollar des Irak-Kontos bis zum 31. Dezember 2016 auf dem Treuhandkonto belassen werden, für den ausschließlichen Zweck, die Ausgaben der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit der geordneten Abwicklung der Restaktivitäten des ›Öl für Lebensmittel‹-Programms und die Ausgaben des eingerichteten Büros des Hochrangigen Koordinators zu decken. Der Generalsekretär soll weiter sicherstellen, dass bis zu 131 Millionen Dollar des Irak-Kontos auf dem Treuhandkonto belassen werden, zu dem Zweck, die Vereinten Nationen, ihre Vertreter, Bevollmächtigten und unabhängigen Auftragnehmer für einen Zeitraum von sechs Jahren für alle mit dem Programm verbundenen Tätigkeiten seit seiner Einrichtung zu entschädigen, und ersucht ferner darum, dass alle verbleibenden Mittel bis spätestens 31. Dezember 2016 an die Regierung Iraks überwiesen werden.	+14; –0; =1 (Frankreich)
	S/PRST/2010/27	15.12.2010	Der Sicherheitsrat unterstützt die Vereinbarung über die Machtteilung, die die irakischen Führer getroffen haben, um eine repräsentative Regierung der nationalen Partnerschaft zu bilden, die dem in den Parlamentswahlen vom 7. März 2010 zum Ausdruck gebrachten Willen des irakischen Volkes Rechnung trägt.	
Liberia	S/RES/1971(2011)	3.3.2011	Der Sicherheitsrat beschließt, die in Resolution 1626(2005) erteilte Ermächtigung aufzuheben, und ersucht die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL), die die Sicherheit des Sondergerichtshofs für Sierra Leone gewährleistenden Soldaten bis zum 7. März 2011 abzuziehen. Er beschließt ferner, die Ermächtigung und den Auftrag an die UNMIL, Bedienstete des Sondergerichtshofs für Sierra Leone zu evakuieren, falls es zu einer schwerwiegenden Sicherheitskrise kommen sollte, von der diese Soldaten und der Gerichtshof betroffen sind, aufzuheben.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Nepal	S/PRST/2011/1	14.1.2011	Der Sicherheitsrat bekräftigt seine Unterstützung für den Friedensprozess in Nepal nach Abzug der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) am 15. Januar 2011 und fordert die Übergangsregierung und alle politischen Parteien auf, ihre Anstrengungen zu verstärken und weiter im Konsens zusammenzuarbeiten, um die Verpflichtungen einzuhalten, die sie in dem Umfassenden Friedensabkommen und in anderen Abkommen eingegangen sind, und die noch offenen Fragen rasch zu lösen.	
Somalia	S/PRST/2011/6	10.3.2011	Der Sicherheitsrat betont die Notwendigkeit einer umfassenden Strategie zur Förderung der Schaffung von Frieden und Stabilität in Somalia durch Kooperationsbemühungen aller Interessenträger in den Bereichen politischer Prozess, Aufbau des Sicherheitssektors, humanitäre Hilfe, Schutz von Zivilpersonen, Menschenrechte, sozioökonomische Entwicklung, Terrorismusbekämpfung und Bekämpfung der Seeräuber. Der Rat stellt fest, dass der Übergangszeitraum im August 2011 ablaufen wird. Der Rat bedauert den Beschluss des Übergangs-Bundesparlaments, sein Mandat einseitig und ohne Durchführung der notwendigen Reformen zu verlängern, und fordert die Übergangs-Bundesinstitutionen nachdrücklich auf, weitere einseitige Maßnahmen zu unterlassen. Er verurteilt nachdrücklich, dass Al-Shabaab und andere bewaffnete Gruppen in Somalia gezielt humanitäre Helfer angreifen und die Auslieferung humanitärer Hilfe behindern, und verlangt, dass alle Parteien den vollen, sicheren und ungehinderten Zugang sicherstellen, damit rasch humanitäre Hilfe ausgeliefert werden kann.	
	S/RES/1972(2011)	17.3.2011	Der Sicherheitsrat verurteilt jede Politisierung humanitärer Hilfe oder ihren Missbrauch oder ihre Unterschlagung und fordert die Mitgliedstaaten und die Vereinten Nationen auf, alle durchführbaren Schritte zu unternehmen, um diese Praktiken in Somalia einzuschränken. Der Rat beschließt, dass die den Mitgliedstaaten in Resolution 1844(2008) auferlegten Verpflichtungen für einen Zeitraum von sechzehn Monaten ab dem Datum dieser Resolution und unbeschadet der anderenorts durchgeführten humanitären Hilfsprogramme keine Anwendung auf die Zahlung von Geldern, andere finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen finden, die erforderlich sind, um die rasche Bereitstellung dringend benötigter humanitärer Hilfe in Somalia zu gewährleisten.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1976(2011)	11.4.2011	Der Sicherheitsrat beschließt, die Schaffung spezialisierter somalischer Gerichte für Verfahren gegen mutmaßliche Seeräuber in Somalia wie auch in der Region, einschließlich eines auf Seeräuber spezialisierten extraterritorialen somalischen Gerichts, entsprechend den Empfehlungen in dem Bericht des Sonderberaters des Generalsekretärs für rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Seeräuberi vor der Küste Somalias, Jack Langs (Anlage zu dem Dokument S/2011/30), und im Einklang mit den anwendbaren Menschenrechtsnormen, dringend zu prüfen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, innerhalb von zwei Monaten über die Modalitäten dieser Strafverfolgungsmechanismen Bericht zu erstatten, insbesondere auch über die Beteiligung internationalen Personals und über sonstige internationale Unterstützung und Hilfe, und dabei die Arbeit der Kontaktgruppe für Seeräuberi vor der Küste Somalias zu berücksichtigen sowie in Abstimmung mit den betroffenen Staaten der Region vorzugehen.	Einstimmige Annahme
Timor-Leste	S/RES/1969(2011)	24.2.2011	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) unter Beibehaltung der derzeit genehmigten Personalstärke bis zum 26. Februar 2012 zu verlängern. Der Rat ersucht die UNMIT, die erforderliche Unterstützung für die Vorbereitung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2012 zu gewähren. Er ersucht die UNMIT ferner, nach der Wiederübernahme der Hauptverantwortung für die Polizeiaufgaben durch die Nationalpolizei von Timor-Leste (PNTL) in allen Distrikten und Bereichen ihre weitere institutionelle Entwicklung und die Fortsetzung des Kapazitätsaufbaus zu unterstützen, namentlich durch die rasche Entsendung der 19 zusätzlichen zivilen Sachverständigen zu ihrer Polizeikomponente.	Einstimmige Annahme
Zypern	S/RES/1953(2010)	14.12.2010	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) bis zum 15. Juni 2011 zu verlängern. Er fordert die Führer der griechisch-zyprischen und der türkisch-zyprischen Volksgruppe auf, die Verhandlungsdynamik zu verstärken und sich konstruktiv und offen an dem Prozess zu beteiligen, namentlich indem sie zur Vorbereitung ihres Treffens mit dem Generalsekretär im Januar 2011 einen praktischen Plan zur Klärung der wichtigsten noch verbleibenden Streitpunkte erarbeiten.	+14; -1 (Türkei); =0

Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen*

Internationale Tage	
Januar	27. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer des Holocaust
Februar	20. Welttag der sozialen Gerechtigkeit 21. Internationaler Tag der Muttersprache (UNESCO)
März	8. ^a Tag der Vereinten Nationen für die Rechte der Frau und den Weltfrieden (Internationaler Frauentag) 21. – Internationaler Tag für die Beseitigung der Rassendiskriminierung – Internationaler Nouruz-Tag 22. Weltwassertag 23. Welttag der Meteorologie (WMO) 24. Internationaler Tag für das Recht auf Wahrheit über schwere Menschenrechtsverletzungen und für die Würde der Opfer 25. Internationaler Tag des Gedenkens an die Opfer der Sklaverei und des transatlantischen Sklavenhandels
April	2. Welttag der Aufklärung über Autismus 4. Internationaler Tag zur Aufklärung über die Minengefahr und zur Unterstützung von Antiminenprogrammen 7. Weltgesundheitstag (WHO) 12. Internationaler Tag des bemannten Raumflugs 22. Internationaler Tag der Mutter Erde 23. Welttag des Buches und des Urheberrechts (UNESCO) 25. Welt-Malaria-Tag ^b (WHO)
Mai	3. Welttag der Pressefreiheit 8./9. Tage des Gedenkens und der Versöhnung zu Ehren aller Opfer des Zweiten Weltkriegs 15. Internationaler Tag der Familie 17. – Weltfernmeldetag (ITU) – Welttag der Informationsgesellschaft 21. Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung 22. Internationaler Tag der biologischen Vielfalt 29. Internationaler Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen 31. Weltnichtrauchertag (WHO)
Juni	4. Internationaler Tag der Kinder, die unschuldig zu Aggressionsoffern geworden sind 5. Welt-Umwelttag 8. Welttag der Ozeane 17. Welttag für die Bekämpfung von Wüstenbildung und Dürre 20. Weltflüchtlingstag 23. – Tag des öffentlichen Dienstes – Internationaler Tag der Witwen 26. – Internationaler Tag gegen Drogenmissbrauch und unerlaubten Suchtstoffverkehr – Internationaler Tag der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Opfer der Folter
Juli	Internationaler Tag der Genossenschaften (erster Samstag im Juli) 11. Weltbevölkerungstag (UNDP/UNFPA) 18. Internationaler Nelson-Mandela-Tag 30. Internationaler Tag der Freundschaft
August	9. ^c Internationaler Tag der indigenen Bevölkerungen der Welt 12. Internationaler Tag der Jugend 19. Welttag der humanitären Hilfe 23. Internationaler Tag des Gedenkens an den Sklavenhandel und seine Abschaffung (UNESCO) 29. Internationaler Tag gegen Nuklearversuche
September	8. Weltalphabetisierungstag (UNESCO) 15. Internationaler Tag der Demokratie 16. Internationaler Tag für die Erhaltung der Ozonschicht 21. Internationaler Friedenstag 27. Welttourismustag (UNWTO) Weltschiffahrtstag (IMO) (ein Tag in der letzten Septemberwoche)

Oktober

1. Internationaler Tag der älteren Menschen
2. Internationaler Tag der Gewaltlosigkeit
5. Welttag der Lehrer (UNESCO)
9. Weltposttag (UPU)
10. Welttag für psychische Gesundheit (WHO)
13. Internationaler Tag der Katastrophenvorsorge
15. Internationaler Tag der Frauen in ländlichen Gebieten
16. Welternährungstag
17. Internationaler Tag für die Beseitigung der Armut
20. Weltstatistiktag
24. – Tag der Vereinten Nationen
– Welttag der Information über Entwicklungsfragen

November

6. Internationaler Tag für die Verhütung der Ausbeutung der Umwelt in Kriegen und bewaffneten Konflikten
14. Weltdiabetestag
16. Internationaler Tag der Toleranz
Weltgedenkttag für die Straßenverkehrstote (dritter Sonntag im November)
- 20.^a – Weltkindertag^d
– Tag der Industrialisierung Afrikas
21. Welttag des Fernsehens
25. Internationaler Tag für die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
29. Internationaler Tag der Solidarität mit dem palästinensischen Volk

Dezember

1. Welt-Aids-Tag (WHO)
2. Internationaler Tag für die Abschaffung der Sklaverei
3. Internationaler Tag der Menschen mit Behinderungen
5. Internationaler Tag der Freiwilligen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung^e
7. Tag der Internationalen Zivilluftfahrt
9. Internationaler Tag gegen die Korruption
10. Tag der Menschenrechte
11. Internationaler Tag der Berge
18. Internationaler Tag der Migranten
19. Tag der Vereinten Nationen für die Süd-Süd-Zusammenarbeit
20. Internationaler Tag der menschlichen Solidarität

Internationale Wochen

- Weltwoche der interreligiösen Harmonie (erste Februarwoche)
- Woche der Solidarität mit den gegen Rassismus und Rassendiskriminierung kämpfenden Völkern (Beginn 21. März)
- Woche der Solidarität mit den Völkern der Gebiete ohne Selbstregierung (Beginn 25. Mai)
- Internationale Weltraumwoche (Beginn 4. Oktober)
- Abrüstungswoche (Beginn 24. Oktober)
- Internationale Woche der Wissenschaft und des Friedens (Woche, in die jeweils der 11. November fällt)

Internationale Jahre

- 2011 Internationales Jahr der Chemie
Internationales Jahr der Jugend: Dialog und gegenseitiges Verständnis (12. August 2010–11. August 2011)
Internationales Jahr der Menschen afrikanischer Abstammung
Internationales Jahr der Wälder
- 2012 Internationales Jahr der Genossenschaften
Internationales Jahr der nachhaltigen Energie für alle
- 2013 Internationales Jahr der Zusammenarbeit im Wasserbereich

Internationale Jahrzehnte

- 2003–2012 Alphabetisierungsdekade der Vereinten Nationen ›Bildung für alle‹
- 2005–2014 Dekade der Vereinten Nationen ›Bildung für eine nachhaltige Entwicklung‹
Zweite Internationale Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt
- 2005–2015 Internationale Aktionsdekade ›Wasser – Quelle des Lebens‹
- 2006–2016 Dekade für die Wiederherstellung und die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Regionen^f
- 2008–2017 Zweite Internationale Dekade für die Beseitigung der Armut
- 2010–2020 Dekade der Vereinten Nationen für Wüsten und der Bekämpfung der Wüstenbildung
- 2011–2020 Aktionsdekade für Straßenverkehrssicherheit
Dekade der Vereinten Nationen zur biologischen Vielfalt

* Quelle: United Nations Observances, <http://www.un.org/observances>
 a keine generell gültige kalendermäßige Festlegung
 b als internationaler Tag vorgeschlagen und zur freiwilligen Entscheidung
 c nur während der Internationalen Dekade der indigenen Bevölkerungen der Welt

d wird in Deutschland am 20. September begangen
 e wird in Deutschland als ›Tag des Ehrenamts‹ begangen
 f bezieht sich auf die Tschernobyl-Katastrophe

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 59 | 2011 | No. 3

Robin Geiß · Maral Kashgar

UN Measures against Libya.

An International Law Perspective

pp. 99–104

The United Nations has authorized an array of measures against Libya. The General Assembly has suspended Libya's membership rights in the Human Rights Council. The Security Council has installed an arms embargo against the country as well as sanctions against individual members of its government. Moreover, the UN has relegated the situation in Libya to the International Criminal Court—notably with the support of the US and China. Finally, Resolution 1973 has set up a no-fly zone over Libya and authorizes Member States to take all necessary measures to protect civilians and populated areas under threat of attack in the country. While there can be no doubt that the Security Council was entitled to invoke Chapter VII measures in view of the systematic violations of human rights, the various measures authorized raise questions regarding their scope and the modalities of their implementation. Most importantly, there is currently ample discussion about whether ground forces could operate in Libya, whether NATO states may arm Libyan rebels and whether Muammar Gaddafi himself may lawfully be targeted in the course of the ongoing armed conflict. These are the questions addressed in this article.

Wolfgang Weisbrod-Weber

The United Nations and NATO in Afghanistan.

Overcoming Current Obstacles to Civil-Military Cooperation

pp. 105–113

Improved civil-military cooperation in Afghanistan, in particular between the civil UN mission UNAMA and the military NATO operation ISAF, is one of the important factors for a successful international engagement in the country. A closer look at the interaction between the two operations on the ground shows a number of obstacles for civil-military cooperation. Some of these obstacles can be overcome with improved structures and good will. Others, however, are rooted in the different *raison d'être* of NATO as a regional alliance devoted to the security of its Member States and the United Nations as a universal organization devoted to the “global good.” In this situation, UNAMA should take a differentiated approach in its interaction with ISAF, aiming for cooperation wherever possible. UNAMA should also position itself increasingly in support of the Afghan authorities so that civil-military coordination becomes primarily Afghan-ISAF coordination, with the Afghan side supported by UNAMA. On the headquarters' level, the UN would need to enlist the support of the Security Council members to influence NATO/ISAF in a way which enables improved civil-military interaction on the ground. Correspon-

dingly, a process driven by Member States is needed to set the parameters for future UNAMA-ISAF cooperation after 2014, i.e. after the transition to full Afghan security responsibility.

Johannes Varwick · Martin Schmid · Christian Stock

Germany and the UNAMA: Only of Minor Interest Up to Now

pp. 114–119

The United Nations has been present in Afghanistan for more than 20 years. Although its presence plays a critical role, especially in the reconstruction process after the fall of the Taliban, it is nevertheless overshadowed in the public eye by the predominance of the robust ISAF. This article argues that, while Germany is a “normal” country in respect to this observation, a gap exists between the official “UN enthusiasm” and the factual German Afghanistan policy, where emphasis is placed on military aspects. Nonetheless, Germany continuously supports UNAMA not only with money, but with highly qualified personnel, as well. The overall low level of UNAMA's importance—and hence one reason for its low rank in German politics—is due to its mandate which has been simultaneously weak and overburdened for a long time. The authors plead for strengthening the German engagement for UNAMA in the wake of its growing importance due to the transition, planned to be completed by 2014.

Tim René Salomon · Julian Udich

The Role of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in Responding to Nuclear Accidents

pp. 120–126

The work of the IAEA is as multilayered as the options for the use of atomic energy themselves. In the early years of the organization, the use of nuclear energy for peaceful purposes was loaded with great hopes and seemed to be an easy way of satisfying the world's growing energy hunger. In that spirit, nuclear energy was hailed as “electrical energy too cheap to meter.” However, in 1986, at the latest, when the catastrophe at Chernobyl took place, public opinion shifted. In contrast to this shift, the mission of the IAEA has remained very much the same over the years: “to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world.” During the nuclear catastrophe in the Japanese prefecture Fukushima in March 2011, the role of the IAEA in responding to nuclear accidents has been at the center of public interest. The IAEA was criticized for its hesitant information policy and its pro nuclear energy bias. This article focuses on the legal background for IAEA response actions to nuclear accidents and identifies the drawbacks and deficiencies of the current regime. It also addresses the self-image of the IAEA and how it will need to be altered in the interest of credibility.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

BWV • Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de
Internet: <http://www.bwv-verlag.de>

Erscheinungsweise: zweimonatlich
(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro*
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro*
Einzelheft 13,- Euro*

*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

Bestellungen nehmen entgegen:

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: pinther@bwv-verlag.de
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende.
Zahlungen im Voraus an:
BWV • Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH
Brigitta Weiss
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki
(Stellvertretender Vorsitzender)
Dr. Ekkehard Griep
(Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei
Sibylle Pfeiffer, MdB
Marina Schuster, MdB

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Gerhart R. Baum
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Prälat Dr. Bernhard Felmberg
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Armin Laschet
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prof. Dr. Volker Rittberger
Prof. Wolfgang Schomburg
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Dr. Bruno Simma
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser
Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau

Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Dr. Guido Westerwelle
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Matthias Naß
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
E-Mail: karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern
Vorsitzende:
Ulrike Renner-Helfmann
E-Mail: info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
E-Mail: dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehéz
E-Mail: info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzender: Thomas Weiler
E-Mail: kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,
Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
E-Mail: lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de>